

Kohärenz in der Schweizer Aussen- und
Entwicklungspolitik

Abhandlung zur Erlangung der Doktorwürde der
Philosophischen Fakultät der Universität Zürich

vorgelegt von

Philippe Guldin

von Oberiberg/SZ

Angenommen im 2. Semester 2011 auf Antrag von Herr
Prof. Dr. Albert Stahel und Prof. Dr. Georg Kohler

Zürich, 2011

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Executive Summary	9
1 Einleitung	12
1.1 Forschungsinteresse und Fragestellung	12
1.2 Untersuchungsdesign und methodisches Vorgehen	25
Teil I	30
2 Theoretischer Untersuchungsrahmen	30
2.1 Definition Kohärenz	30
2.2 Policy-Kohärenz	37
2.3 Institutionelle Kohärenz	57
2.4 Akteurorientierte Kohärenz/Rollenkonzeption	61
2.5 Ergänzende theoretische Grundlagen	65
Teil II	73
3 Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik	73
3.1 Grundlagen	73
3.1.1 Neutralität	88
3.1.2 Institutioneller Rahmen	90
3.1.3 Rollenkonzeption	94
3.2 Aussenwirtschaftspolitik	96
3.3 Friedens- und Sicherheitspolitik	106
3.4 Entwicklungspolitik	120
3.4.1 Policy Approach	122
3.4.1.1 Rollenkonzeption	122
3.4.1.2 Strategische Ausrichtung	138
3.4.2 Institutioneller Approach	163
3.4.3 Akteurorientierter Approach	174
3.4.3.1 Organisation/Management	174
3.4.3.2 Effektivität	179
3.5 Multilaterale Politik	186
3.5.1 Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	186
3.5.2 Fallbeispiel: Die Weltbankgruppe	195
3.5.3 Der Internationale Währungsfonds (IWF)	196
3.5.4 Rolle der Schweiz	197
3.5.4.1 Ziele und Interessen der Schweizer Mitgliedschaft bei den BWI	204
3.5.4.2 Policy-orientierter Ansatz	207
3.5.4.3 Institutioneller Rahmen	213
3.5.4.4 Akteure und Koordination	215
3.5.4.5 Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle	218
Teil IV	223
4 Kohärenztheoretische Auswertung	223
4.1 Policy-Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik	224
4.2 Institutionelle und akteurorientierte Kohärenz	230
4.3 Kohärenz der Schweizer Politik innerhalb der BWI	240
4.4 Aktuelle Entwicklungen	241
5 Fazit	245
6 Literaturverzeichnis	258

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Kohärenztheoretische Untersuchungsebenen	30
Abbildung 2: Priorisierung von Politikbereichen im politischen System	32
Abbildung 3: Negativfaktoren der Kohärenz auf Verfahren und Prozesse	34
Abbildung 4: Aussenpolitisches Kohärenzmodell.....	35
Abbildung 5: Erfolgsfaktoren zur Erreichung eines kohärenten Politikergebnisses	36
Abbildung 6: Leitfragen der Kohärenzanalyse	37
Abbildung 7: Kohärenzmodell.....	46
Abbildung 8: Institutionelle Ebene: Verfahren und Prozesse	59
Abbildung 9: Übersicht Zusatzkredite Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.....	85
Abbildung 10: Instrumente der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik.....	98
Abbildung 11: Koordinationsgruppen zivile und militärische Friedensförderung	116
Abbildung 12: Kriterien zur zivilen Friedensförderung	117
Abbildung 13: Entwicklungspolitische Interessen der Schweiz.....	125
Abbildung 14: Organisation der Schweizer Entwicklungshilfe	131
Abbildung 15: Strategische Stossrichtungen und Schwerpunkte.....	143
Abbildung 16: Thematische Schwerpunkte.....	148
Abbildung 17: Strategische Zielsetzungen der Nord-Süd-Richtlinien und des Aussenpolitischen Berichts	154
Abbildung 18: Kernbereiche für Policy Kohärenz	158
Abbildung 19: Geografische Aufschlüsselung des Budgets der DEZA 2005.....	165
Abbildung 20: Bilaterale Hilfe der DEZA nach Ländern	166
Abbildung 21: Verteilung der Ressourcen der DEZA.....	167
Abbildung 22: Schwerpunktländer und Spezialprogramme	168
Abbildung 23: Organigramm DEZA.....	176
Abbildung 24: Monitoring Umsetzung der Paris Deklaration für die Schweiz	181
Abbildung 25: Beiträge an die Weltbank Gruppe von 1992 bis 2001 (in Mio. Franken) 212	
Abbildung 26: Ausgaben DEZA/SECO	212
Abbildung 27: Multilaterale APD 2005/2006.....	213

Abkürzungsverzeichnis

AKV	Allgemeine Kreditvereinbarungen
APD	Aide publique au développement (öffentliche Entwicklungshilfe)
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWI	Bretton-Woods-Institutionen
CACO	Central Asian Cooperation Organisation
CICA	Conference on Interaction and Confidence-building Measures in Asia
CDF	Comprehensive Development Framework
CES	Common Economic Space
CSTO	Collective Security Treaty Organisation
DAC	Development Assistance Committee
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ERG	Exportrisikogarantie
EU	Europäische Union
EurAsEC	Eurasian Economic Community
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
GEF	Global Environment Facility
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IKEH	Interdepartementales Komitee für die verwaltungsinterne Koordination der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

IKEZ	Interdepartementales Komitee für internationale Entwicklungszusammenarbeit
IMF	International Monetary Fund
IMFC	International Monetary and Financial Committee
IWF	Internationaler Währungsfonds
IZA	Internationale Zusammenarbeit
MDGs	Millennium Development Goals
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NGO	Non Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSEC	Organisation für Schweizer Aussenwirtschaftspromotion
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SCO	Swiss Cooperation Office; Shanghai Cooperation Organisation
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme
SNB	Schweizerische Nationalbank
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEH	Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
WB	World Bank
WBG	Weltbankgruppe
WHO	World Health Organisation
WTO	World Trade Organisation

Vorwort

Das Ende des Kalten Krieges führte in den neunziger Jahren zu tiefgreifenden Veränderungen in den internationalen Beziehungen. Die Rahmenbedingungen der Aussenpolitik zahlreicher Staaten veränderten sich grundlegend. Ebenso veränderten sich die Beziehungen westlicher Staaten zu den Staaten des Südens, woraus sich neue Anforderungen an die Aussen- und Entwicklungspolitik ergaben. Bereits 1991 forderte das Development Assistance Committee (DAC) der OECD grössere Kohärenz in der Politik der westlichen Staaten gegenüber Entwicklungsländern.¹ Die Forderung des DAC während den kommenden Jahren und Jahrzehnten muss vor dem Hintergrund der Transformation des internationalen Systems betrachtet werden. Die Forderung der stärkeren Koordination der Politik der OECD-Staaten wurde indessen stets betont.

Westliche Regierungen stehen im Hinblick auf die knappen finanziellen Ressourcen für die Staatshaushalte einerseits und ihr tendenziell wachsendes Aufgabenportefeuille andererseits zunehmend unter Druck. Die Entwicklungszusammenarbeit spürt im Vergleich zu anderen Politikbereichen einen grösseren Legitimationsdruck vor den politischen Entscheidungsinstanzen, ihr Tun und ihre Mittel zu legitimieren. Staaten sind gezwungen, ihre Ressourcen effizient und effektiv einzusetzen. Ein möglicher Weg, um dieses Ziel zu erreichen, ist der Ansatz der Kohärenz. Kohärenz herzustellen, heisst nichts anderes, als die bestehenden Ressourcen sinnvoll miteinander in Verbindung zu setzen, so dass für alle Beteiligten ein Mehrwert entstehen kann. Wesentliche Voraussetzung für diesen Prozess ist der Wille der politischen Entscheidungsträger, sich mit den Widersprüchen der Politik zu befassen. Kohärenz ist weniger ein Zustand, den es anzustreben gilt, als ein ständiger Prozess. Kohärenz ist eine Methode, um die verschiedenen staatlichen Mittel optimal einzusetzen. Entsprechend wird Kohärenz als politisches Instrument genutzt, um politische Veränderungen anzustreben und durchzusetzen. Selbstverständlich ist die Schaffung von Kohärenz kein Wundermittel, mit dem alle politischen Widerstände gebrochen oder Ziele erreicht werden können. Es geht vornehmlich darum, ein Bewusstsein für sich widersprechende Politikinhalte zu schaffen. Aber auch institutionelle Arrangements mit den entsprechenden Akteuren und ihren Interessen spielen in Bezug auf die Kohärenz eine Rolle. Staaten und ihre Verwaltungen als Teil eines sich ständig wandelnden Umfeldes müssen sich permanent selbst verändern und anpassen. Neue Prozesse, Strukturen und Führungsinstrumente müssen daher eingeführt und umgesetzt werden.

¹ Vgl. OECD/DAC (1991): DAC Principles for Evaluation of Development Assistance (1991)

Kohärenz stellt ein Instrument zur Entscheidungsfindung dar. Sie schafft Grundlagen einer besseren Ausgestaltung des politischen Prozesses und des politischen Outcome. Kohärenz soll das politische System als Ganzes leistungsfähiger gestalten. Nun ist die Frage nach politischer Kohärenz keine neue Frage. Sie beschäftigt die nationalen Politiken seit längerer Zeit in zahlreichen Ländern. Weshalb ist die Frage für die DEZA, für die Wissenschaft und für die Gesellschaft also von Bedeutung? Wurde nicht bereits alles über politische Kohärenz gesagt? Die Auseinandersetzung mit der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik und nicht zuletzt die stetige Präsenz der Thematik in den Medien zeigte mir die Aktualität und Wichtigkeit der Thematik immer wieder von Neuem auf. Es handelt sich um ein Themenfeld, das ebenso wenig abschliessend beurteilt werden kann, wie es einen Abschluss der Diskussion über politische Kohärenz geben kann. Politische Kohärenz oder das Nichtvorhandensein derselben entsteht als Resultat von politischen Prozessen. Diese sind in ihrer Natur vielfältig und widerspiegeln gesellschaftliche Strömungen und Befindlichkeiten. Eine Auseinandersetzung mit politischer Kohärenz kann also nicht mehr als eine Momentaufnahme sein, die sich jedoch mit Blick auf die Vergangenheit zu allgemeinen Aussagen verdichten lässt. Zudem lassen sich aufgrund von aktuellen Begebenheiten Schlüsse auf die nahe Zukunft ziehen. Schlussendlich wird es jedoch darum gehen, konkrete Handlungsempfehlungen abzugeben, wie die Kohärenz zwischen der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik gesteigert werden kann.

Die Fragestellung zielt darauf ab, mit einem Blick in die Vergangenheit Entwicklungen aufzuzeigen, die dem geneigten Leser und Politikbeobachter der Gegenwart erklären, weshalb innerhalb des politischen Systems Schweiz von den politischen Entscheidungsträgern widersprüchliche Politikinhalte im Bereich der Aussenpolitik verfolgt werden. Die Frage lässt sich gut mit der Entwicklung der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges beantworten. Diese Zäsur in der Geschichte war Anlass für die Staaten weltweit beziehungsweise in Europa, ihre innen- und aussenpolitischen Konzeptionen neu auszurichten. Anhand der Diskussionen, die bis in die Gegenwart reichen, kann aufgezeigt werden, wo und in welchen Bereichen die Konfliktlinien verlaufen und weshalb gewisse Widersprüche nicht gelöst werden können. Bei der Untersuchung steht die entwicklungspolitische Perspektive im Vordergrund. Da die Entwicklungspolitik jedoch Teil der Schweizer Aussenpolitik ist, muss sie auch in diesem Kontext analysiert werden.

Die Herausforderung in der Beantwortung der Fragestellung lag unter anderem in folgendem Punkt: Wie stelle ich Kohärenz oder Inkohärenz fest und unter welchen

Bedingungen entstehen kohärente oder inkohärente Politikergebnisse? Daraus ergibt sich die Frage nach der Bedeutung der Kohärenz für das politische System Schweiz. Und wenn wir die Bedeutung kennen, stellt sich die Frage, was wir damit anfangen. Die Arbeit kann nicht auf alle Fragen eine Antwort liefern. Sie kann jedoch anhand der Veränderungen in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik seit den neunziger Jahren dieselbe einer kritischen Betrachtung unterziehen und wesentliche Handlungsfelder in Bezug auf das Konzept der Kohärenz benennen. Darüber hinaus kann sie aufgrund der Beobachtungen Vorschläge für mehr Kohärenz im politischen System Schweiz und im Speziellen in der Entwicklungspolitik formulieren.

Kohärenz ist die Frage nach den Gemeinsamkeiten, den Unterschieden, den Interessen. Wichtig für die Zukunft wird sein, welchen Auftrag wir als Gesellschaft der Politik geben und welche Rolle wir uns selbst zuschreiben. Es geht in der Diskussion um Kohärenz auch um Werte, Vorstellungen, Überzeugungen und natürlich auch um handfeste politische Interessen. Eine Auseinandersetzung mit den Widersprüchen unserer Politik verlangt eine politische Kultur, die dies ermöglicht, und den Willen, die Widersprüche zu benennen und Veränderungen anzustreben. Die Forderung nach Kohärenz allein wird also nicht ausreichen, um nachhaltige Veränderungen zu erzielen. Der Wille zur Auseinandersetzung mit uns selbst und der Wille zur Neugestaltung sind wesentlich für eine erfolgreichere Zukunft. Um diese Aufgaben anzugehen, braucht es Mut, Leadership und Konsens. Die Schweiz als moderner Staat im Herzen Europas wird in Zukunft in besonderem Masse daran gemessen werden, wie anpassungsfähig sie ist und wie gut sie ihre vorhandenen Ressourcen einzusetzen vermag.

Das internationale System ist einem grundlegenden Wandel unterworfen. Die Beziehungen zwischen den Staaten haben sich mit der zunehmenden Vernetzung der Akteure multipliziert. Das Ende des Kalten Krieges hat einer multipolaren internationalen Ordnung Platz gemacht. In dieser Ordnung sind Staaten nach wie vor die wichtigsten Akteure, doch es kamen neue Akteure wie internationale und multilaterale Organisationen, transnationale Unternehmen oder Nichtregierungsorganisationen hinzu. Die Vernetzung dieser Akteure führt zu einer engeren und umfassenderen Kooperation. Der Kohärenz dieser Kooperation kommt unter dem Aspekt der Effizienz sowie der steigenden Erwartungen gegenüber dem Staat eine zunehmende Bedeutung zu. Nicht nur in der nationalen, auch in der internationalen Diskussion ist die Frage nach Kohärenz hoch aktuell und mündete im Falle der Entwicklungspolitik unter anderem in der Deklaration von Paris.

Die Schweiz nimmt im Herzen Europas eine besondere Stellung ein. Sie ist wirtschaftlich und politisch von Europa abhängig und doch bewahrt sie ihre politische Neutralität. Die Neutralität ist zentraler Angelpunkt für das Verständnis der Ausgestaltung der Schweizer Aussenpolitik. In den neunziger Jahren ersetzte die Strategie „Sicherheit durch Kooperation“ diejenige der „Sicherheit durch Autonomie“ und leitete somit eine Wende in den Aussenbeziehungen der Schweiz ein. Die Schweiz öffnete sich in wirtschaftlicher, sicherheits- und entwicklungspolitischer Sicht. Internationale Organisationen gewannen für die Schweiz an Bedeutung. Um ihre Interessen zu wahren, kooperiert die Schweiz mit den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren des internationalen Systems. Die zunehmende Kooperation mit den Akteuren des internationalen Systems verstärkte die Forderung nach einer kohärenten Politikgestaltung. Die Komplexität der Beziehungen erfordert ein Mass an Koordination, damit die einzelnen Massnahmen ihre Wirkung entfalten können und sich gegenseitig nicht behindern oder neutralisieren. Kohärenz kann demnach nicht als Zustand, sondern muss als Prozess verstanden werden. Sie resultiert stets aus verschiedenen Interessen. Die bestimmenden Faktoren in Bezug auf die Schweiz gilt es zu benennen und aus ihnen heraus Vorschläge für eine Verbesserung der Kohärenz zu formulieren.

Diese Arbeit setzt sich also mit der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik auseinander. Diese ist seit rund zwei Jahrzehnten veränderten Rahmenbedingungen unterworfen. Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht deshalb die Frage nach der Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik. Die Fragestellung wurde in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit entwickelt. Ich danke an dieser Stelle dem ehemaligen Direktor der DEZA, Herrn Walter Fust, sowie Herrn Remo Gautschi, ehemaliger Leiter der Sektion Entwicklungspolitik, und Herrn Martin Fässler, heutiger Leiter der Direktionsdienste, herzlich für ihr Wohlwollen. Ebenso danke ich meinem Professor Herrn Prof. Dr. Albert Stahel für die fachliche und persönliche Unterstützung der vorliegenden Arbeit. Ich danke Prof. Dr. G. Kohler für seine Bereitschaft, dieses Projekt zu begleiten. Dank gebührt auch Herrn Niggli, Geschäftsführer von Alliance Sud, der mich mit seinem Wissen unterstützt hat, und Herrn Mitropoulos für seinen unermüdlichen Einsatz und seine fachliche Unterstützung. Ich danke meiner Familie und allen Personen, die mich in dieser Zeit unterstützt haben. Die Arbeit widme ich meiner lieben Mutter, die viel zu früh aus diesem Leben gehen musste.

Executive Summary

Ausgehend von der Fragestellung, welches Ausmass an Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik existiert, werden im Folgenden die Ergebnisse kurz zusammengefasst. Die Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges stark verändert. Die Schweiz verfolgt eine auf Kooperation und Wahrung der eigenen Interessen ausgerichtete Politik. Im internationalen Kontext setzt sie ihre Stärken bewusst ein. Daraus ergeben sich natürlicherweise Interessengegensätze, aus denen sich mit Blick auf die Kohärenz die erwähnten Handlungsspielräume öffnen. In Bezug auf die Kohärenz der Aussen- und Entwicklungspolitik ist der vorhandene Handlungsspielraum nicht ausgeschöpft.

Die Schweiz hat in den letzten Jahren unter dem Druck von Politik und Gesellschaft ihre Bemühungen um mehr Kohärenz in verschiedenen Bereichen erhöht. In entwicklungspolitisch relevanten Politikbereichen konnten substantielle Resultate in Bezug auf die Erhöhung des Kohärenzgrades der Aussenpolitik erzielt werden. Die Koordination der verschiedenen Akteure, die mit entwicklungspolitischen Fragestellungen befasst sind, muss jedoch innerhalb der gesamten Bundesverwaltung gestärkt werden. Dazu gehört ein veränderter Umgang mit dem Thema der Kohärenz. Dieses muss von höchster politischer Ebene auf allen Stufen der Verwaltung implementiert werden. Um ein höheres Mass an Policy-Kohärenz zu erreichen, sind Massnahmen auf institutioneller sowie auf Akteursebene erforderlich. Der Austausch innerhalb der Verwaltung und folglich die Erreichung von mehr Kohärenz erfolgt heute mehrheitlich auf freiwilliger Basis und ist somit stark akteursabhängig. Obwohl auf institutioneller Ebene Massnahmen in Form von gemeinsamen Foren geschaffen wurden, braucht es grössere Anstrengungen, um alle beteiligten Akteure zu involvieren. Dies ist notwendig, da die inhaltliche und thematische Komplexität in Zukunft eher zu- als abnehmen wird. Die strategische Architektur der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit muss weiter vereinfacht werden. Noch existieren zu viele Berichte, Botschaften und Leitlinien, deren Einordnung und Hierarchisierung innerhalb des Gesamtkontextes der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit für den Aussenstehenden nicht erkennbar ist. Um die Entwicklungszusammenarbeit sowohl innerhalb des politischen Systems als auch in der Öffentlichkeit stärker und nachhaltig zu verankern, ist es notwendig, die erzielten Erfolge besser zu kommunizieren. Hier besteht ein Defizit, dass sich negativ auf die weitere Entwicklung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auswirken könnte.

Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung anhand von 13 Thesen präsentiert. Diese sind mit Blick auf die Informationsmenge selektiv und nicht abschliessend.

1. Das politische System der Schweiz weist eine oberflächliche Affinität zum Thema Kohärenz in der Aussen- und Entwicklungspolitik auf.

Das Bekenntnis zu mehr aussenpolitischer Kohärenz findet in offiziellen Dokumenten des Bundes Niederschlag. Substanzielle institutionelle oder inhaltliche Reformen blieben bis heute aus.

2. Dem Bewusstsein über das Thema der Kohärenz sind seit der Verabschiedung der Leitlinien Nord-Süd keine adäquaten Handlungsmassnahmen gefolgt.

Das Ausmass der Berücksichtigung und Verpflichtung zu mehr Kohärenz widerspiegelt nicht das Ausmass der getroffenen Massnahmen, um mehr Kohärenz zu erreichen.

3. Das pluralistische und korporatistische System der Schweiz behindert kohärente Politikergebnisse.

Das auf Konsens beruhende politische System der Schweiz begünstigt den Einbezug der Interessen von zahlreichen Akteuren und Interessen. Im Sinne des politischen Konsenses ist das System vorbildlich. Es erschwert jedoch, gegen die Interessen von Akteuren zu handeln, die über grossen Einfluss verfügen.

4. Die Anbindung der Entwicklungspolitik an die Aussenpolitik gewährleistet nicht per se kohärentere Politikergebnisse.

Die Reformen innerhalb der DEZA zielen auf eine stärkere Anbindung der Entwicklungspolitik an die Aussenpolitik ab. Massnahmen, die explizit zu einem kohärenteren Politikergebnis führen, sind nicht zu erkennen.

5. Die Aufteilung der Entwicklungszusammenarbeit in zwei Departemente ist einem kohärenten Politikergebnis abträglich.

Die Aufteilung der Entwicklungspolitik in zwei unterschiedliche Departemente dient keiner einheitlichen Sichtweise auf die Entwicklungspolitik. Die Chance, entwicklungspolitische Perspektiven verstärkt in die Regierung einzubringen, wird nicht genutzt.

6. Die Schwerfälligkeit des politischen Systems verhindert effektive Massnahmen für einen kohärenteren politischen Output.

Das pluralistische und föderale politische System der Schweiz agiert eher reaktiv. Proaktive Massnahmen in Bezug auf die Erhöhung der Kohärenz sind ohne den entsprechenden politischen Druck nicht zu erwarten.

7. Unter den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung ist das Konzept der Kohärenz nicht in genügendem Umfang bekannt.

Sofern das Konzept der Kohärenz bei Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung bekannt ist, so wird unzureichend zwischen innerer und äusserer Kohärenz unterschieden.

8. Die Konkordanz verhindert im Falle der Entwicklungspolitik das Austragen von Zielkonflikten.

Die Regierungsmitglieder sind Mitglieder des Bundesrats und Vorsteher ihrer Departemente. Innerhalb der Regierung vertreten sie die Interessen ihrer Departemente und nicht zwingend die Sicht der Gesamtregierung.

9. Die ungenügende Abstimmung zwischen bi- und multilateralen Aktivitäten dient nicht dem Erreichen eines höheren Kohärenzgrades.

Die bi- und multilateralen Aktivitäten der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik sind zu wenig aufeinander abgestimmt. Sie funktionieren weitgehend autonom.

10. Wirtschaftspolitische Interessen verhindern das Erreichen eines höheren Kohärenzgrades im Sinne einer entwicklungsfreundlichen Politik.

Innerhalb des Konfliktes zwischen entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Interessen werden Letztere meist höher gewichtet. Veränderungen finden nur reaktiv und mit Druck von aussen statt.

11. Die Konzentration auf zahlreiche Länder und Themen innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit dient nicht einem höheren Kohärenzgrad der Politik.

Unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel der Schweizer Entwicklungshilfe müssen die eingesetzten Ressourcen konzentriert eingesetzt werden. Zu viele Schwerpunkte und Themen erschweren das Entstehen eines kohärenten Politikergebnisses.

12. Die Regierung ist in Bezug auf eine kohärente Aussenpolitik nicht in der Lage, angemessen auf die neuen weltpolitischen Rahmenbedingungen zu reagieren.

Die Schweiz hat ihre aussenpolitische Konzeption den neuen Rahmenbedingungen angepasst. Durch die vorwiegend reaktive Handlungsweise kann sie Veränderungen und Widersprüche der eigenen Politik nicht früh genug erkennen und entsprechend reagieren.

13. Eine kohärente Politik der Schweiz kann nur durch Druck von innen und aussen erreicht werden.

Durch die Schwerfälligkeit des Systems können Veränderungen nur durch politischen Druck erreicht werden.

1 Einleitung

1.1 Forschungsinteresse und Fragestellung

„Mit der Globalisierung sind Entwicklungsfragen eng mit der Handels-, Wirtschafts-, Sozial-, Gesundheits-, Migrations- und Sicherheitspolitik verknüpft.“²

Das System der internationalen Beziehungen hat sich mit dem Ende des Kalten Krieges grundlegend verändert, wodurch neue Bedingungen für die Gestaltung der nationalen und internationalen Politik geschaffen wurden. Die zunehmende Vernetzung und Abhängigkeit in Folge der Globalisierung führt zu einer immer enger werdenden und immer mehr Themen umfassenden Kooperation in den Bereichen Handel, Wirtschaft, Sozial- und Gesundheitswesen, Migration und Sicherheit der Akteure.³ Der Schweizer Bundesrat anerkennt im Anschluss an seinen Aussenpolitischen Bericht 2000⁴ im Aussenpolitischen Bericht 2007 die wachsende Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit als Schlüsselfaktor zur Erhaltung des politischen Handlungsspielraums der Schweiz.⁵

Kurz nach dem Zerfall der Sowjetunion im Jahre 1989 tritt die Schweiz 1992 im Rahmen einer Volksabstimmung den Bretton-Woods-Institutionen bei, übernimmt den Vorsitz einer Stimmrechtsgruppe und gewinnt somit Einsitz in den Exekutivrat der Weltbankgruppe. Diese Entwicklung der wachsenden Schweizer Integration und aussenpolitischen Öffnung mündete 2002 im Volksentscheid zum UNO-Beitritt. Damit schafft es die Schweiz auf bi- und multilateraler Ebene neue Handlungsspielräume zu nutzen. Stand bis 1990 eine auf Passivität ausgerichtete Aussenpolitik des Bundes im Vordergrund, so steuerte der Bundesrat mit seiner aussenpolitischen Neuorientierung eine Öffnung der Schweizer Politik gegenüber europäischen und aussereuropäischen Akteuren an.

Die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen führten zu einem Wechsel in den Nord-Süd-Beziehungen. Die Forderung der OECD nach grösserer Kohärenz⁶ in den

² Bundesrat (2005a): Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005.

³ Im Weiteren soll die Akteursdefinition von Prittwitz (2007) gelten: Als Akteur gilt demnach, wer in einem sozialen Kontext absichtsvoll und einflussreich handelt. Dies können Individuen, Gruppen oder Organisationen sein.

⁴ Bundesrat (2000a): Aussenpolitischer Bericht 2000 (Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt) vom 15. November 2000 (Sonderdruck).

⁵ Bundesrat (2007): Aussenpolitischer Bericht 2007, 15. Juni 2007. Siehe auch: Bundesrat 2000a: 5533; und: Bundesrat (1993): Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, 29. November 1993.

⁶ lat. cohaerere = zusammenhängen. Kohärenz ist das Vermeiden von Widersprüchen zwischen einzelnen Sachpolitiken, dient der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Glaubwürdigkeit staatlicher Programme. Positiv

Beziehungen zwischen Geber- und Empfängerländern von Entwicklungshilfe gewann in den neunziger Jahren an Gewicht. Die Forderung nach Kohärenz ist Resultat des sich verändernden und komplexer werdenden internationalen Systems. Die Grundlage für den Ansatz der Kohärenz in Bezug auf die Entwicklungspolitik⁷ bildet die Annahme, dass sämtliche Aspekte der Nord-Süd-Beziehungen in der Nord-Süd-Politik und der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden sollten. Dazu gehören Politikbereiche wie Handels- oder Migrationspolitik, Exportförderung, Waffenexporte, Drogenbekämpfung oder Umweltfragen.⁸

Der Aussenpolitik kommt aufgrund der zunehmenden Komplexität und Interdependenz im Rahmen der Koordination der verschiedenen gegen aussen gerichteten Politikfelder eine immer grösser werdende Bedeutung zu.⁹ Ebenso steigt die Bedeutung der Entwicklungspolitik innerhalb der Schweizer Aussenpolitik. Die Wichtigkeit dieses Politikfeldes kommt einerseits im gesetzlichen Auftrag zum Ausdruck, andererseits ist die Entwicklungspolitik formal der Aussenpolitik angegliedert¹⁰, was ihr zusätzliches Gewicht verleiht. Zudem verfügt die mit der Entwicklungspolitik beauftragte Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) mit rund 1.3 Mrd. Franken über das umfangreichste Budget innerhalb des Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA). In der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern hält der Bundesrat fest:

„In absehbarer Zeit werden Koordinations- und Kohärenzfragen in der Schweizer Entwicklungspolitik – wie in anderen Ländern auch – noch an Bedeutung gewinnen.“¹¹

formuliert kann Kohärenz als Harmonisierung der Strategien und des Verhaltens zur Erreichung gemeinsamer Ziele bezeichnet werden (Goetschel, Bernath und Schwarz 2002: 194).

⁷ Die schweizerische Entwicklungspolitik fusst auf der Bundesverfassung und den Zielen für die Aussenpolitik. Die Bundesverfassung sieht insbesondere vor, dass die Schweiz "zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen" beiträgt (BV Art. 54 Abs. 2).

(http://www.deza.admin.ch/de/Home/Aktivitaeten/Entwicklungspolitik/Ziele_der_Schweizer_Entwicklungspolitik, 2.2.2009). Für den Begriff der Entwicklungspolitik wird zunächst die Definition von Nohlen (1989: 205) verwendet: „Unter Entwicklungspolitik ist die Summe aller Mittel und Massnahmen zu verstehen, die von Entwicklungsländern und Industrieländern eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d.h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern [...]“

⁸ Zur Begründung der Typologisierung der Politikbereiche siehe Czempel (1981). Der Ansatz wurde von verschiedenen Autoren innerhalb der Regimetheorie und Aussenpolitikanalyse weiterentwickelt.

⁹ Zur wandelnden Aufgabe der Aussenpolitik im Rahmen der Politikkoordination siehe: Hill, Christopher (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave.

¹⁰ Bundesrat (2003): Aussenpolitischer Bericht, 28. März 2003.

¹¹ Bundesrat (2003a): Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, 28. Mai 2003.

Weshalb also besitzt die Kohärenz¹² für die Regierung eine vorrangige Bedeutung? Die Schaffung von Kohärenz zwischen verschiedenen zur Verfügung stehenden politischen Instrumenten – Aussenpolitik, Sicherheitspolitik,¹³ Friedens-,¹⁴ Umwelt- und Entwicklungspolitik – ist entscheidend in Bezug auf die *Effizienz* und *Effektivität* der Schweizer Aussenpolitik. Der Bundesrat anerkennt den wachsenden Handlungsbedarf in Bezug auf die Kohärenz in der Entwicklungspolitik und die Abstimmung mit den ebenfalls involvierten Politikbereichen. Zu diesem Zweck verabschiedete der Bundesrat 1994 die Leitlinien Nord-Süd.¹⁵ Diese markieren den erstmaligen Versuch der Regierung, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik unter einem strategischen Leitpapier zu vereinen. Dieser Prozess muss vor dem Hintergrund der politischen und weltanschaulichen Transformationsprozesse nach dem Ende des Kalten Krieges betrachtet werden.¹⁶ Den Leitlinien gebührt insofern Beachtung, als diese zum einen aus einem Prozess der ständigen Kritik von Seiten der Nichtregierungsorganisationen an der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik¹⁷ hervorgingen, zum anderen, weil bis zu diesem Zeitpunkt von den politischen Instanzen versucht wurde, die Themenbereiche Aussenwirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik voneinander zu trennen.

Von der Gründung des Schweizer Bundesstaates 1848 bis zum Ende des Kalten Krieges stellten die Neutralitäts- und Wirtschaftspolitik die wichtigsten Pfeiler der Schweizer Aussenpolitik dar. Seit den neunziger Jahren hat die Schweiz ihre Aussenpolitik auf ein neues Fundament gestellt. Anstelle der Bewahrung der nationalen Souveränität durch Autonomie trat das Konzept der Sicherheit durch Kooperation.¹⁸ Die Schweiz erkannte, dass Bündnisse

¹² Zur Kohärenz in der Schweizer Aussenpolitik am Beispiel der Schweizer Südafrikapolitik siehe: Adrian Vatter, Christian Rüfli, Daniel Schwarz und Michael Rheinegger (2005): Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Zürich/Chur: Rüegger.

¹³ Die Sicherheitspolitik befasst sich mit Gewalt "strategischen Ausmasses", d.h. Gewalt, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen hat und damit erhebliche Teile von Staat und Gesellschaft betrifft. Die Sicherheitspolitik der Schweiz soll dazu dienen, die Androhung oder Anwendung solcher Gewalt zu verhindern oder - falls dies trotzdem eintritt - so zu meistern, dass die Interessen der Schweiz und ihrer Bevölkerung möglichst wirksam geschützt werden.

(<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/security.html>)

¹⁴ Die Friedenspolitik ist Bestandteil der Aussenpolitik. Die Forschung arbeitet an der Frage der Einbettung der Friedenspolitik in die allgemeine Aussenpolitik.

¹⁵ Zu den Hintergründen der damaligen Umbrüche in der Schweizer Politik unter den Begriffen „Anpassungspolitik“ und „Strukturwandel“ siehe: Kappel, Rolf und Oliver Landmann (1997): Die Schweiz im globalen Wandel. Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 28. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

¹⁶ Unter dem Ende des Kalten Krieges wird an dieser Stelle der Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 verstanden.

¹⁷ Die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik ist Teil der Schweizer Aussenpolitik und bezweckt gemäss Art. 101 Abs. 1 BV die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland zu wahren.

¹⁸ Vgl. Bundesrat (2000a).

und Allianzen mit gleich gesinnten Staaten innerhalb und ausserhalb von multilateralen Institutionen an Bedeutung gewinnen werden.

Für die Entwicklungspolitik der Schweiz bedeutet dies eine verstärkte Einbettung ihrer Strategie in die Schweizer Aussenpolitik sowie der europäischen und internationalen Entwicklungspolitik. Diese Entwicklung, die auch in den anderen europäischen Staaten stattfand, ist massgeblich für den Bedeutungsgewinn der Kohärenz inner- und ausserhalb der Schweiz verantwortlich. Durch das Zusammenrücken von aussen- und entwicklungspolitischen Fragestellungen wurden die unterschiedlichen Interessen sichtbar. Bei der Diskussion um Kohärenz stellt sich stets die Frage nach den unterschiedlichen Interessen der involvierten Akteure. Ein zentrales Spannungsfeld ergibt sich aus den gegensätzlichen Interessen der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Die Schweiz hat die Notwendigkeit der Kohärenz in der Aussenpolitik erkannt, um ihre nationalen Interessen in verschiedensten Politikbereichen zu wahren. Deshalb sind innerhalb der Schweizer Entwicklungspolitik Entwicklungen zu beobachten, die eine kohärente Politik innerhalb einer aussenpolitischen Gesamtstrategie mit konvergenten Zielen verfolgen. Doch bis zu welchem Grad ist sie erstens in der Lage und zweitens gewillt, Kohärenz herzustellen?

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) besitzt die Hoheitsgewalt innerhalb der Aussenpolitik. Der Trend weist jedoch dahin, dass im Zuge der gesteigerten Komplexität und des Zuwachses der Staatsaufgaben sektorielle Politikfelder in der Aussenpolitik an Bedeutung gewinnen.¹⁹ Je nach Thema übernimmt ein bestimmter Fachbereich oder ein Departement die Federführung. Unter diesem Aspekt gewinnt die Kohärenzdiskussion zusätzlich an Bedeutung, da in Zukunft mehr Akteure mehr Einfluss auf eine grössere Zahl von aussenpolitischen Entscheidungen nehmen werden.²⁰ Im Rahmen der Verwaltungsreform des Bundes wurde das Thema der sektoriellen Aussenpolitik und der Koordination der Amtsgeschäfte ebenfalls thematisiert.²¹

Mit zunehmender Komplexität der Politik und steigender Vernetzung der Akteure nahm seit 1989 auch die Anzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure innerhalb der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik zu. Innerhalb der Schweizer Aussenpolitik

¹⁹ Bundesrat (2007): Aussenpolitischer Bericht, 15. Juni 2007: 5541.

²⁰ Zur Steigerung von aussenpolitischen Vorlagen siehe: Klöti, Ulrich, Christian Hirschi, Uwe Serdült und Thomas Widmer (2005): Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz. Zürich/Chur: Rüegger.

²¹ Siehe: Verwaltungsreform. Antwort des Bundesrates auf das Schreiben der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 13. Juli 2007.

stellen deshalb die hohe Anzahl an Akteuren²² (Staaten, staatliche- und nichtstaatliche internationale Organisationen, Unternehmen, innen- und aussenpolitische Akteure) sowie die Vielfalt der Ziele, Instrumente und Interventionsbereiche höchste Anforderungen an die Umsetzung einer kohärenten Politik von Regierung und Verwaltung.²³ Die GPK des Ständerates hält fest, dass es sich bei der Kohärenzproblematik und der unklaren Handhabung des Prinzips der Führung, um eines der allgemeinen Defizite der Schweizer Aussenpolitik handelt.²⁴ Im Zuge der Globalisierung kann sich diese Tatsache noch verschärfen und negative Auswirkungen auf die Politik des Bundes haben.

Der Bundesrat hat sich 2006 in der Formulierung der Aussenpolitischen Ziele²⁵ zum Verhältnis zwischen Aussen- und Entwicklungspolitik geäussert. Die Entwicklungspolitik der Schweiz, kann ihrem verfassungsmässigen Auftrag nur dann gerecht werden, wenn die materiellen *und* ideellen Interessen der Schweiz berücksichtigt werden. Nur dann kann die gesellschaftliche Solidarität erfolgreich umgesetzt werden.²⁶ Dieser Punkt der Vereinbarkeit der materiellen und ideellen Interessen prägt die Diskussion um die Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik seit Beginn der neunziger Jahre und ist Dreh- und Angelpunkt in der Kohärenzdiskussion. Die herrschende Unklarheit in dieser Frage im Allgemeinen und in einzelnen Politikbereichen im Speziellen hat die Schweiz aufgrund der unklaren Ausrichtung der Aussenpolitik wiederholt international unter Druck gesetzt.

Die Bereiche Menschenrechts-, Umwelt-, Wirtschafts- und Energiepolitik u.a. gelten als Spannungsfelder, in denen die Kohärenz zwischen Aussen- und Entwicklungspolitik fallweise nicht gewährleistet ist. Die folgende Analyse zeigt auf, weshalb das Thema der aussenpolitischen Kohärenz im Nachgang des Kalten Krieges für die Schweiz an Bedeutung gewann. Anhand der Analyse soll untersucht werden, welche Gründe für das Auftreten von Inkohärenz in der Schweizer Aussenpolitik verantwortlich sind und wie diese – wenn überhaupt – vermieden werden können. Für diese Untersuchung ergibt sich zunächst folgende übergeordnete Fragestellung:

<p><i>Welches Ausmass an Kohärenz existiert in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik?</i></p>

²² Zur steigenden Zahl von Akteuren innerhalb von aussenpolitischen Entscheidungsprozessen siehe ebenfalls: Klöti et al. (2005).

²³ Vatter et al. 2005: 37.

²⁴ Bundesrat (2006): Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz (2003–2007) vom 31. Mai 2006.

²⁵ Vgl. Art. 54 BV.

²⁶ Bundesrat (2007).

Der Aufbau der Arbeit gliedert sich wie folgt: Im ersten Teil erfolgt die Einleitung mit der Darstellung des Forschungsgegenstandes, der theoretische und methodische Rahmen sowie die Begründung der Forschungsrelevanz. Im zweiten Teil wird der Paradigmawechsel der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik als Reaktion auf das Ende des Kalten Krieges beschrieben. Die allgemeine Aussenpolitik wird in der Masse berücksichtigt, als sie für die Entwicklungspolitik im Allgemeinen und mit Blick auf die Kohärenz innerhalb der Schweizer Entwicklungspolitik im Speziellen von Bedeutung ist. Im dritten Teil erfolgt die Analyse unter kohärenztheoretischem Gesichtspunkt. Im Fazit werden die Erkenntnisse zusammengefasst und Empfehlungen zur Erhöhung des Kohärenzgrades in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik abgegeben.

Neben systembedingten Veränderungsprozessen auf der Makroebene im Nachgang des Kalten Krieges bildet die Grundlage der kohärenztheoretischen Betrachtungsweise die Erkenntnis, dass die Politikbereiche, mit denen sich ein Staat befassen muss, um seinen Leistungsauftrag zu erfüllen, stets komplexer und vielfältiger werden. Die organisatorische Ausgestaltung der Verwaltungsinstanzen, die sich in quantitativer sowie qualitativer Hinsicht gesteigerten Erwartungen konfrontiert sehen, stehen nicht immer im Einklang mit einer umfassenden Strategie²⁷, die eine einheitliche Politik in einer bestimmten Sachfrage erlauben würde. Die steigenden Ansprüche an die Leistungsfähigkeit des Staates sowie die beschränkten Ressourcen für die Ausführung der Aufgaben lassen nach einer optimalen und effizienten Strategie fragen, die unter bestem Einsatz der Mittel ein Optimum erreicht. Hinzu kommen unterschiedliche Interessenslagen, die sich negativ auf die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik auswirken können. Es wird Aufgabe dieser Arbeit sein zu zeigen, welche Interessen für die Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik massgebend sind.

Die zunehmende Bedeutung der Aussenpolitik durch die verdichteten Beziehungen der Schweiz mit ihren Kooperationspartnern und die ebenfalls zunehmende Bedeutung der Entwicklungspolitik, verursacht durch das globale Ungleichgewicht, verlangen nach einer optimierten Vorgehensweise, um die aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz zu erreichen. Inhaltliche, institutionelle oder akteurorientierte Differenzen treten bei enger werdender Kooperation zunehmend hervor. Bis anhin sind Prozesse der Kohärenzförderung

²⁷ Es existieren zahlreiche, meist kontextabhängige Definitionen des Begriffs Strategie. Im Folgenden soll die allgemeine Definition von Strategie gelten: Eine Strategie ist ein längerfristig ausgerichtetes planvolles

in der Bundesverwaltung nicht in genügendem Mass integriert worden. Trotz zahlreicher parlamentarischer Vorstösse, die das Thema Kohärenz zum Inhalt haben, ist noch keine einheitliche Strategie des Bundes sichtbar. Es wird daher vermutet, dass der Mangel an Kohärenz nicht ausschliesslich aufgrund struktureller Gegebenheiten beruht, sondern auch auf Interessengegensätzen basiert. Unter dieser Annahme treten die Politikinhalte (policies) in den Vordergrund. Sie werden im Rahmen dieser Arbeit deshalb besonders berücksichtigt. Neben den Politikinhalten sind jedoch auch institutionelle und akteurorientierte Faktoren in Betracht zu ziehen. Diese Arbeit soll einen konkreten Diskussionsbeitrag zur Erreichung eines höheren Kohärenzgrades unter Berücksichtigung der erwähnten Dimensionen innerhalb der Schweizer Entwicklungspolitik leisten.

Der Bundesrat hat 2005 einen Prozess zur Verbesserung der Koordination und Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik in verschiedenen Schlüsselsektoren eingeleitet.²⁸ Aus dem Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung und den Schwerpunkten der Verwaltungsführung im Jahre 2005 geht hervor, dass der Bundesrat beschlossen hat, aussenpolitische Zielvereinbarungen zwischen dem EDA und den sektoriell federführenden Departementen einzuführen. Die Zielvereinbarungen versuchen in zentralen internationalen Themenbereichen durch die Festlegung von gemeinsamen mittelfristigen Zielen und internen Austausch- und Absprachemechanismen die Koordination und Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik in ihrer Gesamtheit zu verbessern. Die Grundlagen zur Beantwortung der Frage nach der Kohärenz zwischen aussen- und entwicklungspolitischen Aktivitäten bildet der kohärenztheoretische Hintergrund in Kapitel 2.

Es gilt in einem ersten Schritt, die systembedingten Rahmenbedingungen abzustecken, innerhalb denen die relevanten Akteure operieren. Dazu gehören unter anderem das politische Umfeld, der gesetzliche Auftrag, das institutionelle Arrangement sowie die historisch gewachsenen Strukturen der Aufgabenverteilung. Anschliessend werden die Tätigkeiten auf operationeller und strategischer Ebene analysiert. Aufgrund dessen können einerseits Empfehlungen über die strategische Ausrichtung der Politikfelder gegeben und andererseits Aussagen über die Kohärenz der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure sowie der Strukturen auf operationeller Ebene formuliert werden.

In Bezug auf den Forschungsstand halten Klöti, Hirschi, Serdült und Widmer fest, dass der Themenbereich der Schweizer Aussenpolitik noch keine systematische und

Anstreben einer vorteilhaften Lage oder eines Ziels. Quelle: Center for European Security Strategies. (<http://www.cess-net.eu/content/view/34/51/lang.german>. Stand: 13.4.2009).

²⁸ Bundesrat (2005): Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2005, 15. Februar 2006.

umfassende sozialwissenschaftliche Durchdringung erfahren hat.²⁹ Die Politikwissenschaft widmete der Schweizer Aussenpolitik über lange Zeit wenig Aufmerksamkeit. Vorerst wurde der Fokus auf die direktdemokratischen Institutionen, den Föderalismus und das Regierungssystem gelegt. Die Analyse der Aussenpolitik entwickelte sich erst zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Forschungsgegenstand. Dies liegt auch daran, dass die Schweizer Aussenpolitik lange Zeit mit Aussenwirtschaftspolitik gleichzusetzen war und somit in der heutigen Form nicht existierte. Die neutralitätsrechtlichen Aspekte der Schweizer Aussenpolitik wurden von den Forschern im Bereich Völkerrecht bearbeitet. Frei setzte sich als Erster systematisch mit der Aussenpolitik der Schweiz auseinander.³⁰ Es folgte das neue Handbuch zur Schweizer Aussenpolitik von Riklin, Haug und Probst 1992. Die Perspektive war jedoch vorwiegend historisch und rechtlich ausgerichtet.³¹ Klöti, Knoepfel, Kriesi, Linder, Papadopoulos und Sciarini (2006) veröffentlichten das Handbuch zur Schweizer Politik, in dem jedoch das Thema Schweizer Aussenpolitik nicht in der Tiefe analysiert wurde. Goetschel, Bernath und Schwarz (2002) verweisen auf die fehlende Bearbeitung zwischen der innen- und aussenpolitischen Dimension der Schweizer Politik. Diese sei seit dem Ende des Kalten Krieges bestimmend in der Diskussion über die Aussenbeziehungen gewesen.³² In den neunziger Jahren, nach dem Ende des Kalten Krieges, wuchs das Interesse an der Schweizer Aussenpolitik. Die neuen politischen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume lösten eine tiefgreifende Diskussion und Reform der Schweizer Aussenpolitik aus. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42 wurden im Zeitraum von 1995 bis 2000 58 Forschungsprojekte, mit dem Ziel, den Forschungsgegenstand umfassend zu bearbeiten, realisiert. Die Frage nach der Kohärenz fand in der Ausschreibung ebenfalls ihren Niederschlag.³³ Im Zuge des Forschungsprogramms setzten sich immer mehr Autoren mit der Schweizer Aussenpolitik auseinander. Auch thematisch wurde der Forschungsgegenstand breiter gefasst. Für diese Arbeit von Bedeutung ist die augenfällige Wende der Diskussion um die Entwicklungspolitik mit dem Ende des Kalten Krieges. Analog zu den in der Einleitung genannten Veränderungen der Parameter der internationalen Politik

²⁹ Klöti et al. 2005: 35.

³⁰ Frei (1966; 1969).

³¹ Goetschel et al. 2002: 21.

³² Ebd.

³³ Die für diese Arbeit relevanten Forschungsarbeiten sind von Klöti et al. (2005), Vatter et al. (2005), Schläppi und Kälin (2001) und Ruloff, Bernauer, Bruno, Moser und Schnur (1999).

und den daraus entstehenden Handlungsnotwendigkeiten für die Schweizer Innen- und Aussenpolitik veränderte sich auch die Diskussion in der Entwicklungspolitik.³⁴

Seit den neunziger Jahren sind gemäss Kuhn programmatische Bemühungen zu beobachten, die zum Ziel haben, die Entwicklungspolitik in ihre Teilbereiche zu zergliedern.³⁵ Dies, um eine notwendige Kohärenz und Kooperation zwischen verschiedenen Massnahmen und Akteuren zu erreichen und der geäusserten Kritik der isolierten Projektarbeit entgegenzusteuern. Eine massgebliche Einflussgrösse auf den entwicklungspolitischen Diskurs war ebenfalls das Ende des Kalten Krieges. Sein Ende markierte in der Entwicklungspolitik insofern einen Wendepunkt, als sich die Handlungsfreiheiten der staatlichen sowie nichtstaatlichen Organisationen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit vergrösserten. Dieser wachsende Handlungsspielraum führte in der Schweiz wiederum zu Problemen unter kohärenztheoretischem Gesichtspunkt. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit nahm innerhalb des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten eine überaus starke und gleichzeitig autonome Stellung ein. Die Hintergründe dieser Entwicklung werden in Kapitel 3 genauer beleuchtet.

Die Entwicklungspolitik widerspiegelt im Allgemeinen die herrschende Auffassung, wie die politischen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Ländern des Nordens und des Südens verringert werden können. Mit dem Ende des Kalten Krieges setzte somit auch innerhalb der Entwicklungspolitik ein ideologischer und weltanschaulicher Veränderungsprozess ein. Die bisherigen Mittel und Instrumente wurden kritisch reflektiert, und durch die neuen politischen Handlungsspielräume eröffneten sich in der Entwicklungspolitik neue Möglichkeiten. Entwicklungspolitik stand während des Kalten Krieges unter dem Zeichen der Blockkonfrontation der beiden Supermächte UdSSR und USA. Der Krieg um die weltweite ideologische Vorherrschaft beschränkte sich nicht auf die beiden Supermächte, sondern auch auf zahlreiche Länder des Südens. Im Kampf um Ressourcen und Einflussphären spielte die Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle. Sie wurde mehr oder weniger offen als politisches Instrument genutzt. Mit den Geldern wurden nicht primär Entwicklungsprojekte nach heutigem Begriff gefördert, sondern vor allem politische Regime gezielt gestützt oder geschwächt. Der Zahlungsfluss wurde direkt von der politischen Zugehörigkeit abhängig gemacht. Der Begriff der konditionalen Entwicklungshilfe brachte diese Entwicklung auf den Punkt.

³⁴ Vgl. Von der Schwierigkeit, die Armut in der Welt zu beseitigen, DEZA (2000), oder die Forschungsdiskussion auf internationaler Ebene: The Journal of Development Studies (2001). Für die Auswirkungen der Globalisierung auf die nationale Entwicklungspolitik: Mummert und Sell (2003).

³⁵ Kuhn 2003: 285.

Der Anteil der Hilfe, die während des Kalten Krieges aus politischen und ideologischen Gründen gesprochen wurde, sank jedoch nach 1990, in der Folge der weltweiten Entspannung der politischen Situation, rasch. Infolgedessen konnten die Akteure innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit ihre Ressourcen vermehrt in entwicklungsrelevante Projekte investieren. Die folgenden Jahre waren durch eine steigende Professionalisierung und Aufwertung der Entwicklungsarbeit gekennzeichnet. Wissenschaftliche Publikationen, die sich mit dem Thema Entwicklungszusammenarbeit auseinandersetzten, konzentrieren sich einerseits hauptsächlich auf die Frage der Effizienz und andererseits auf die Frage nach neuen Kriterien für die Vergabe von Entwicklungsgeldern.

In Bezug auf die Schweizer Entwicklungspolitik liegt vorerst nur eine beschränkte Anzahl von wissenschaftlichen Publikationen vor. Bis anhin sind lediglich Teilbereiche der Schweizer Entwicklungspolitik und der Aussenpolitik wissenschaftlich bearbeitet worden. Die Anzahl wissenschaftlicher Publikationen, die sich mit dem Thema der Kohärenz im Bereich der Aussenpolitik und Entwicklungspolitik auseinandersetzen, ist begrenzt. Ein Schwerpunkt der Kohärenzforschung scheint in der Analyse der Aussenpolitik gegenüber Drittstaaten zu liegen. Die Untersuchungen von Vatter, Rüefli, Schwarz und Rheinegger (2005), Egger (1995) oder Letsch (1983) siedeln sich in diesem Themenkreis an. Kohärenzanalysen zweier verschiedener Politikbereiche, die sich entsprechend mit den entwicklungspolitischen *und* aussenpolitischen Aktivitäten der Schweizer Politik befassen, sind dem Autor nicht bekannt.³⁶ Der Nationalfonds initiierte insbesondere zwei für diese Arbeit relevante Forschungsprogramme. Zum einen ist dies das NFP 28: Aussenwirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik. Die Forschungsarbeiten wurden 1998 abgeschlossen. Es wurden Anpassungsstrategien für die Schweiz in einem sich zunehmend veränderten globalen Umfeld entwickelt. Schwerpunktmässig konzentrierte sich das Programm auf die Bereiche Aussenwirtschaftsbeziehungen und Entwicklungspolitik. Es wurden verschiedene Szenarien entworfen und deren Bedeutung für die Schweiz aufgezeigt. Die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen der Aussenwirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik wurden ebenfalls bereits berücksichtigt. Das Ziel war die Formulierung von Handlungsempfehlungen und Strategien für entsprechende staatliche und private Institutionen.

³⁶ In die Nähe dieses Untersuchungsgegenstandes kommen Publikationen, die sich mit Menschenrechten, Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik auseinandersetzen wie etwa: Schläppi und Kälin (2001) oder Bluntschli (1980) etc.

Zum anderen setzte sich das NFP 42 mit den Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizer Aussenpolitik auseinander und deckte dabei drei Themenschwerpunkte ab: erstens, die möglichen Reaktionen der Schweizer Aussenpolitik auf globale Veränderungen; zweitens, die Auswirkungen innenpolitischer Entscheidungsprozesse auf die Aussenpolitik, und drittens, Aspekte der Kohärenz und Wirksamkeit der Schweizer Aussenpolitik. Das Schweizer Jahrbuch für Entwicklungspolitik gibt einen guten, aber meist deskriptiven Überblick über die entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Schweiz in den verschiedenen relevanten Politikfeldern und liefert nebst qualitativem auch quantitatives Datenmaterial. Ebenfalls von Bedeutung sind die Berichte der Schweizer Bundesverwaltung, der Regierung sowie der Kommissionen, die Reporte der UN-Institutionen, wie der World Development Report der Weltbank, oder die Berichte der UNDP und OECD.

Thematisiert werden in verschiedenen Publikationen die Zusammenhänge zwischen menschenrechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten der Schweizer Aussenpolitik. Ein weiterer Schwerpunkt in der Diskussion um die Entwicklungszusammenarbeit liegt auf Globalisierungsaspekten³⁷ und demzufolge, mit Blick auf die Entwicklung des internationalen Handels, auf monetären Aspekten. An dieser Stelle reiht sich ebenfalls die Diskussion um die Höhe der öffentlichen Entwicklungsgelder ein.³⁸ Eine Reihe von Publikationen setzt sich weiter mit Teilaspekten der Entwicklungszusammenarbeit wie beispielsweise Effizienz, Schwerpunkte oder Ausrichtung auseinander.³⁹ Hier geht es den Autoren meist um eine Analyse der Entwicklungszusammenarbeit selbst. Sie versuchen, Empfehlungen abzugeben, in welcher Art und Weise die Entwicklungszusammenarbeit zu erfolgen hat. In diesem Zusammenhang werden unter anderem Empfehlungen zugunsten einer kohärenteren Politik im Sinne von übereinstimmenden Positionen mit der Aussen- oder Wirtschaftspolitik formuliert. Analytisch gehen sie jedoch nicht von einem kohärenztheoretischen Ansatz aus. Die vorliegende Untersuchung reiht sich deshalb an dieser Stelle in die Forschungsdiskussion ein. Sie untersucht unter kohärenztheoretischem Gesichtspunkt die schweizerische Entwicklungspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges.

Ein relativ neuer Strang in der Forschungsdiskussion befasst sich mit „Globalen öffentlichen Gütern“ oder „global public goods“. Dieser Ansatz geht davon aus, dass es sich beispielsweise bei Gesundheit, Umwelt oder Sicherheit um öffentliche Güter handelt, die

³⁷ Vgl. Mummert und Sell (2003).

³⁸ Vgl. Borrmann, Grossmann und Michaelowa (2003).

³⁹ Vgl. Dewald und Weder (1995).

global bereitgestellt werden sollten.⁴⁰ Es stehen hier vor allem einzelne Politikbereiche im Vordergrund, denen jedoch in der IZA eine grosse Bedeutung zukommt. Ziel ist es, ein Framework zu entwickeln, das es erlaubt, globale Probleme auch global zu lösen.⁴¹ Mittendorf geht über die globale Bereitstellung von öffentlichen Gütern hinaus, indem er aufzeigt, wie die internationalen Bemühungen in der Umweltpolitik als Modell für eine multilaterale Entwicklungspolitik dienen könnten.⁴²

Zusammenfassend kann in Bezug auf den Forschungsstand im Bereich Entwicklungspolitik eine starke Zunahme an Publikationen seit den neunziger Jahren konstatiert werden. Dies aus dem erwähnten Grund der neuen Möglichkeiten und der Professionalisierung der Entwicklungspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges. Weitere Gründe liegen in der steigenden Relevanz der Entwicklungszusammenarbeit auf globaler Ebene und der damit einhergehenden finanziellen Mittel. Die steigende Bedeutung der Entwicklungspolitik kann unter anderem mit steigenden globalen Ungleichgewichten erklärt werden. Die sicherheitspolitische Bedrohung westlicher Staaten durch Terrorismus führte vor Augen, dass Entwicklungs- und Sicherheitspolitik unmittelbar miteinander verknüpft sind. Zusätzlich wird die Diskussion von nationalen Budgetdiskussionen und steigendem Kostendruck geprägt. Westliche Staaten gerieten insbesondere mit der Finanzkrise von 2008 zusätzlich unter Druck, ihre Ausgaben zu reduzieren. An dieser Stelle reiht sich die Diskussion um die Höhe der nationalen Beiträge an die Entwicklungshilfe ein.

Die Forschung konzentriert sich innerhalb der Entwicklungspolitik stark auf ökonomische Aspekte und somit auf die Wirksamkeit von entwicklungspolitischen Massnahmen. Dies resultiert aus den eigentlichen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit, die globalen Disparitäten zu verringern beziehungsweise die lokalen Kapazitäten zu fördern. Ökonomische Aspekte widerspiegeln jedoch nur einen Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit. Themen wie Menschenrechte,⁴³ Gleichstellung oder Governance sind schwierig zu quantifizieren. Obwohl vermutet wird, dass es zwischen diesen Themen und ökonomischer Entwicklung einen direkten Zusammenhang gibt, stellt sich dennoch das Problem der Messbarkeit des Erfolgs in der Entwicklungszusammenarbeit. Dies kommt in den zahlreichen Publikationen mit unterschiedlichen Analysen zum Erfolg der Entwicklungshilfe, unterschiedlichen methodischen Ansätzen oder Programmen zum

⁴⁰ Öffentliche Güter oder kollektive Güter sind Güter, bei deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann und um die es keine Rivalität gibt.

⁴¹ Vgl. Kaul, Grundberg und Stern (1999).

⁴² Vgl. Mittendorf (2003).

⁴³ Zum Verhältnis von Menschenrechtspolitik und Aussenwirtschaftshilfe der Schweiz siehe: Schläppi und Kälin (2001).

Ausdruck. Einige Autoren bezweifeln generell die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe⁴⁴ und fordern deren Abschaffung. Die Argumentation lautet, dass Entwicklungshilfe Abhängigkeiten schaffe, die die Empfänger daran hindern, eigene Strukturen, Lösungen und Kapazitäten zu entwickeln. Zudem verdecke die Entwicklungshilfe die eigentlichen Probleme der ungleichen globalen Wirtschaftsordnung. Gleiche Handelsvoraussetzungen beispielsweise würden den Staaten ein Mehrfaches von dem an Nutzen stiften, was entwicklungspolitische Massnahmen zu leisten vermögen.

Bemühungen der Forschung, Entwicklungspolitik als Teil der Aussenpolitik zu konzeptionieren, sind vor allem im angelsächsischen Bereich verbreitet. Dies aus dem Grund, dass die Entwicklungshilfe von diesen Ländern traditionell näher der Aussenpolitik angegliedert ist als in anderen Geberländern. Das institutionelle Setting spielt hier also eine wesentliche Rolle bei der wissenschaftlichen Betrachtungsweise. In den nuller Jahren konnte zumindest in der Schweiz eine ähnliche Entwicklung beobachtet werden. Obwohl der Hauptteil der Entwicklungspolitik seit jeher der Aussenpolitik zugeordnet wurde, besass die beauftragte Direktion doch eine mehrheitlich autonome Stellung innerhalb des Departements. Diese Entwicklung wurde in den nuller Jahren gebremst, und es kann beobachtet werden, dass die Entwicklungspolitik wieder näher an die Departementsführung herangeführt wurde. Personelle Konstellationen spielten hier eine wesentliche Rolle.

In Bezug auf die Kohärenz in der Schweizer Entwicklungspolitik ist das Dokument „Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA“ der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates von Bedeutung. Der Bundesrat hält darin fest:

„Der Bundesrat anerkennt einen gewissen und, da es sich um dynamische Systeme handelt, letztlich ständigen Handlungsbedarf zur weiteren Stärkung der Kohärenz und zur Verbesserung der strategische Führung der Aktivitäten der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit generell und der DEZA im Besonderen.“⁴⁵

Der Bundesrat stellt in seiner Antwort auf den GPK-Bericht des Ständerates⁴⁶ fest, dass die Entwicklungspolitik in einem sich wandelnden Umfeld nach neuen Strategien und Synergien suchen müsse. Dieser Prozess, der in den neunziger Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges

⁴⁴ Es existieren zahlreiche Publikationen, die sich mit der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe befassen. Hier sei beispielhaft auf folgende Publikationen verwiesen: Nuscheler (2008), Moyo (2009), Lancaster (2007), Riddell (2008), Collier (2007) oder Easterly (2006; 2008).

⁴⁵ Bundesrat (2006a): 2979.

⁴⁶ Ebd.

in Gang gekommen sei, könne nicht als abgeschlossen beurteilt werden. Im Gegenteil, die Bedeutung der Kohärenz werde aufgrund der zunehmenden Komplexität weiter zunehmen. Diese Feststellung kann als Grundlage für die vorliegende Arbeit betrachtet werden.

Der Koordination zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit sowie der Rolle der DEZA im Akteurssystem der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit muss besondere Beachtung geschenkt werden.⁴⁷ Indem der Bericht die aussenpolitischen und somit auch multilateralen Aktivitäten der Schweiz zu den entwicklungspolitischen Tätigkeiten in Beziehung setzt sowie die Rolle der DEZA als Akteurin im nationalen und internationalen Kontext beleuchtet, handelt es sich um einen spezifischen Beitrag, der in der Literatur noch wenig beleuchtet worden ist. Der Bericht zeigt auf, dass sich die Schweiz über ihre Konzeption der Entwicklungshilfe in einem sich wandelnden Umfeld neue Klarheit verschaffen muss. Über lange Zeit galten die bi- und multilaterale Entwicklungshilfe als zwei autonome Bereiche innerhalb der Schweizer Entwicklungspolitik. Im Sinne der Kohärenz und Wirksamkeit des Mitteleinsatzes muss das Verhältnis zwischen den beiden Bereichen offen diskutiert und in eine Gesamtstrategie eingebettet werden.

Die Notwendigkeit der Kohärenz wurde von Seiten des Bundes erkannt. Aufgrund des GPK-Berichtes über die DEZA anerkennt er auch den diesbezüglichen Handlungsbedarf. Noch fehlt es jedoch an Massnahmen zur Umsetzung. Das Forschungsprojekt reiht sich in die aktuelle Diskussion ein, mit dem Ziel, einen Beitrag zur Kohärenzförderung in der Politikgestaltung der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik zu leisten und Antworten auf die Frage der strategischen Ausrichtung der Schweizer Entwicklungspolitik zu geben.

In einem internationalisierten und von der Globalisierung geprägten Umfeld muss sich die Entwicklungspolitik den neuen Gegebenheiten anpassen, sich selbst hinterfragen und nach neuen Strategien suchen. Zudem wird im Anschluss an die Beantwortung der Fragestellung versucht, mögliche Synergiepotentiale aufzuzeigen. Somit kann die innenpolitische Verankerung der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz gestärkt werden. Aufgrund der steigenden Komplexität der Aufgaben des Bundes ist eine einheitliche Politik in den relevanten Politikbereichen, departements- und fachstellenübergreifend, massgebend.

1.2 Untersuchungsdesign und methodisches Vorgehen

Die vorliegende Forschungsarbeit gliedert sich grundsätzlich in zwei Teile. Im ersten Teil wird das Konzept der Kohärenz im Rahmen des theoretischen und methodischen Hintergrundes erklärt. Im zweiten Teil wird unter historischem Blickwinkel der

Paradigmawechsel in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik nachgezeichnet. Anhand verschiedener entwicklungspolitisch relevanter Politikbereiche der Schweizer Aussenpolitik wird der Transformationsprozess innerhalb der Schweizer Aussenpolitik untersucht, wobei die Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik sichtbar gemacht werden.

Nebst der Überprüfung der Politikinhalte (Policies) werden auch akteurzentrierte sowie institutionelle Ansätze in die Untersuchung einfließen. Die Politikinhalte zeigen die Resultate des politischen Prozesses. Sie sind der Output des politischen Systems. Mit der Rollentheorie soll innerhalb des politischen Prozesses das Selbstverständnis der politischen Entscheidungsträger untersucht werden – und zwar um zu verstehen, weshalb welche Policies von welchen politischen Entscheidungsträgern und dem Parlament beschlossen und implementiert wurden. Da das Setting der politischen Institutionen ebenfalls eine Rolle in Bezug auf die Ausgestaltung der Politik spielt, wird dieses Thema ebenfalls Eingang in die Untersuchung finden.

Die vorliegende Untersuchung versucht, die beiden Forschungsansätze der „internationalen Beziehungen“ mit demjenigen der „Innenpolitik“ zu verknüpfen. Im Gegensatz zu bestehenden Arbeiten zur Schweizer Aussenpolitik wird ein bereichs- und akteurübergreifender Ansatz gewählt. Eine umfassende Analyse der Schweizer Entwicklungspolitik mit sämtlichen relevanten Politikfeldern ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. So berührt doch beinahe jeder Politikbereich eine Dimension der Entwicklungspolitik. Es soll deshalb anhand der ausgewählten wesentlichen Teilbereiche aufgezeigt werden, welches die Herausforderungen an eine kohärente Politik sind und wo Synergiepotentiale zu anderen Politikbereichen und einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik der Schweiz liegen könnten. Die Politikbereiche wurden anhand der theoretischen Ansätze und aufgrund der Forschungsliteratur bestimmt. Es gilt, die vorhandenen Spielräume zur Kooperation und Synergienutzung auszuloten und mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Ein Überblick über die Schweizer Entwicklungspolitik vor und nach 1989 bildet die Grundlage für die Untersuchung. Hinzuweisen ist auf die bi- und multilaterale Aussenpolitik der Schweiz. Auf diese Ebenen wird separat eingegangen, wobei auf die multilaterale Politik, unter anderem auf die Bretton-Woods-Institutionen, eingegangen wird. An diesem Beispiel können exemplarisch Entwicklungslinien der Schweizer Aussenpolitik aufgezeigt werden. Das Ziel der Untersuchung ist es, aufgrund der Veränderungen nach 1989 Aussagen über die Kohärenz der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zu formulieren, Gründe für diese

⁴⁷ Bundesrat (2006a): 2978.

Veränderungen zu nennen und im Anschluss Vorschläge zu möglichen Synergiepotentialen zu machen.

Die Methodenwahl orientiert sich an der Single Case Study oder Einzelfallstudie. Diese Methode erlaubt sowohl ein thesenüberprüfendes als auch ein thesengenerierendes Vorgehen.⁴⁸ In dieser Arbeit handelt es sich um ein thesengenerierendes Vorgehen. Aus den Ergebnissen der Untersuchung wurden 13 Thesen generiert, die im Executive Summary aufgeführt sind. Bei der Untersuchungsform spielt die Frage der Fallauswahl eine wesentliche Rolle für die Generalisierbarkeit der Ergebnisse. Inwiefern die Ergebnisse des Falls „Schweiz“ mit anderen Fällen verglichen werden können, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden. Die Untersuchung strebt nicht primär die Generalisierbarkeit der Ergebnisse an. Die Ergebnisse beziehen sich auf die Schweiz beziehungsweise konkret auf die zu untersuchenden Bereiche und Fragestellungen.

Gegenstand der Untersuchung ist die Kohärenz der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik im Nachgang zu den tiefgreifenden politischen Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges. Um Aussagen über die Kohärenz dieser Politikbereiche zu formulieren, befasst sich die Studie mit den massgeblichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, den Politikinhalten, dem institutionellen Gefüge sowie den politischen Prozessen. Es gilt, für die Kohärenzanalyse die wesentlichen *Inhalte, Akteure, Strukturen und Prozesse* der Schweizer Aussenpolitik zu definieren und die entwicklungspolitischen Berührungspunkte herauszuarbeiten. Ziel der Kohärenzanalyse ist die Generierung von Thesen, die gestützt auf die im Theorieteil dargestellten Theorieansätze formuliert werden sollen. Es wird also gezielt ein thesengenerierendes Vorgehen gewählt. Die Daten werden grösstenteils qualitativ mittels der zur Verfügung stehenden Dokumente erhoben. Die Datenlage und Zugänglichkeit ist im Bereich der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit als solid einzustufen. Die benötigten qualitativen Daten werden mittels Dokumenten, bundesrätlicher Botschaften, die für die Politikformulierung eine wesentliche Rolle spielen, sowie weiterer Dokumente wie wissenschaftlicher Publikationen, Zeitungsberichten oder Experteninterviews erhoben. Zusätzlich werden Leitbilder und Jahresberichte der DEZA und des SECO, der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) zur strategischen Führung der DEZA oder der Bericht des DAC der OECD verwendet.

Im Jahr 2006 wurde der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die strategische Führung der Aktivitäten der DEZA veröffentlicht. Hintergrund dieses Berichts war die von verschiedenster Seite geäusserte Kritik an der DEZA. Die

⁴⁸ Behnke, Baur und Behnke 2005: 75.

Hauptkritikpunkte bezogen sich auf die mangelnde geografische und thematische Konzentration der Aktivitäten der DEZA sowie auf eine mangelnde strategische Ausrichtung dieser Aktivitäten. Zudem wurde bemängelt, dass die Aktivitäten nicht in genügendem Ausmass den von Bundesrat und dem Parlament vorgegebenen Zielen und Prioritäten entsprechen und die DEZA als Verwaltungseinheit einen zu grossen Entscheidungsfreiraum genießt, welcher sich negativ auf die Kosten, Transparenz, Kontrolle und letztlich auf die Kohärenz der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auswirke. Als zusätzlicher Kritikpunkt wurde die mangelnde Transparenz in den Finanzflüssen sowie das Fehlen einer strategischen Vision genannt.⁴⁹

Auf Grundlage dieser Kritikpunkte reagierte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats mit dem Auftrag an die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), eine Evaluation über die Kohärenz und die strategische Führung der Aktivitäten der DEZA durchzuführen.⁵⁰ Der konkrete Auftrag bestand insbesondere darin, die oben genannten Kritikpunkte zu prüfen; dies anhand einer Evaluation der Strategien, Programme und Projekte der DEZA. Diese sollten in Bezug auf die Zielsetzung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sowie auf deren gesetzliche Grundlagen überprüft werden. Bestandteil der Prüfung war ebenfalls die Beurteilung der Kohärenz der verschiedenen thematischen Bereiche, die Effizienz der Entscheidungsprozesse sowie die Rollen und Kompetenzen⁵¹ der verschiedenen Akteure.⁵² Als Grundlage für die Evaluation dienten Interviews mit den Vorstehern des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD), dem Direktor der DEZA sowie dem Delegierten für Handelsverträge des SECO. Weiter dienten der DAC-Bericht der OECD als Quelle sowie Sitzungsprotokolle der mit der Umsetzung der OECD-Empfehlungen beauftragten Aussenpolitischen Kommission des Ständerats und weitere verschiedene Verwaltungsdokumente.

Aufgrund der theoretischen Ansätze wird im Folgenden dargestellt, welche methodische Vorgehensweise für die Untersuchung der Forschungsfrage gewählt wird. Die Methodik stützt sich dabei auf die verschiedenen theoretischen Ansätze in Kapitel 2. Grundsätzlich existieren sowohl auf der Verfahrens- und Prozessebene wie auch auf der Policy-Ebene Faktoren, die einen positiven oder negativen Einfluss auf den Grad an Kohärenz des Politikprozesses oder des Outputs besitzen. Ausgehend von dieser Annahme werden

⁴⁹ Bundesrat 2006a: 5.

⁵⁰ Die Evaluation der Finanzflüsse wurde durch die Eidgenössische Finanzkontrolle durchgeführt.

⁵¹ Zur aussenpolitischen Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat siehe: Wildhaber (1992).

⁵² Bundesrat 2006a: 5.

aufgrund der theoretischen Grundlagen die relevanten Faktoren extrahiert und als Analyseinstrumente in die Untersuchung eingebaut. Dies mit dem Ziel, einerseits Aussagen über den Grad an Kohärenz machen zu können und andererseits bestimmen zu können, welche Faktoren für allfällige Inkohärenz verantwortlich sind. Ausgehend von den Defiziten werden im Anschluss an die Untersuchung die möglichen Synergiepotentiale aufgezeigt.

Teil I

2 Theoretischer Untersuchungsrahmen

2.1 Definition Kohärenz

Der Kohärenzbegriff wird besonders in der politikwissenschaftlichen Diskussion oft verwendet.

„Kohärenz ist das Vermeiden von Widersprüchen zwischen einzelnen Sachpolitiken, dient der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Glaubwürdigkeit staatlicher Programme. Positiv formuliert kann Kohärenz als Harmonisierung der Strategien und des Verhaltens zur Erreichung gemeinsamer Ziele bezeichnet werden.“⁵³

Aussenpolitische Inkohärenz ist in zahlreichen Ländern ein bekanntes Phänomen, das vornehmlich aus der Komplexität und Vielschichtigkeit der Sachverhalte resultiert. Auch in der Schweiz ist das Problembewusstsein in der Bundesverwaltung zum Thema aussenpolitische Kohärenz vorhanden.⁵⁴ Dies führte zur Berücksichtigung der Thematik im Nationalen Forschungsprogramm 42, welches sich mit der Schweizer Aussenpolitik auseinandersetzt.

Eine eigentliche „Kohärenztheorie“ gibt es nicht. Auch existiert keine einheitliche Definition des Konzepts der Kohärenz. Es gibt jedoch kohärenztheoretische Grundlagen, die sich mit der Kohärenz im politischen Prozess, in den politischen Institutionen und zwischen den Akteuren auseinandersetzen. Diese Grundlagen dienen in der vorliegenden Arbeit als Theorieansätze. Grundsätzlich gilt es zwischen folgenden Ebenen zu unterscheiden:

Kohärenztheoretische Untersuchungsebenen

1. Institutionelle Ebene (Verfahrens- und Prozessebene)
2. Inhaltliche Ebene (Policy-Ebene)
3. Akteursebene

Abbildung 1: Kohärenztheoretische Untersuchungsebenen

⁵³ Vatter et al. 2005: 47.

⁵⁴ Gabriel 2000a: 9.

Eine wesentliche Voraussetzung für Kohärenz ist die Übereinstimmung von Zielen, Strategien und Interessen der involvierten Akteure. Dies wiederum beeinflusst übereinstimmende Politikinhalte. Ein breit abgestützter politischer Konsens, innerhalb des politischen Systems der Schweiz, erleichtert das Erreichen eines kohärenten Politikoutputs. In anderen politischen Systemen spielt weniger der Konsens als der Wille einer kohärenten Politikgestaltung auf Ebene der politischen Entscheidungsträger die Hauptrolle.

Die Erhebung von Daten bezüglich der Institutionalisierung von Konsultationsverfahren zielt auf die Koordination zwischen den Akteuren innerhalb des politischen Systems ab. Je eher Mechanismen zur Kohärenzförderung in einem gegebenen System verankert sind, desto wahrscheinlicher sind ein kohärenter Prozess und Output. Ebenso verhält es sich mit der Involvierung sämtlicher relevanter Akteure. Bei gegebener Kooperation der relevanten Akteure sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass die Akteure unterschiedliche Ziele (beabsichtigt oder unbeabsichtigt) verfolgen. Zusätzlich wird neben der Verfahrens- und Prozessebene gemäss dem Modell von Hydén auch die kognitive Ebene der Akteure erfasst. Hier soll festgestellt werden, ob bei den involvierten Akteuren ein Bewusstsein und eine Sensibilität für Koordination und Kohärenz vorhanden ist. Rollentheoretische Ansätze werden an dieser Stelle ergänzend beigezogen.

Das Konzept der Kohärenz findet sich in zahlreichen Formen in ebenso zahlreichen Publikationen wieder. Es wird auf nationaler und internationaler Ebene häufig in Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit erwähnt. Dies mag deshalb der Fall sein, da sich die Entwicklungszusammenarbeit als Querschnittsbereich besonders für die Auseinandersetzung mit Kohärenz eignet. Die Diskussion betrifft somit oft die Arbeit von Regierungen, da diese mit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit betraut sind und in weiteren relevanten Politikbereichen die Entscheidungshoheit innehaben. Mit zunehmendem Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Politik gewinnt auch das Konzept der Kohärenz zunehmend an Bedeutung. Anwendung findet es jedoch vor allem in Zusammenhang mit der Koordination von Politikprogrammen auf Regierungsseite. Nichtregierungsorganisationen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Sie sind zu einem wesentlichen Bestandteil innerhalb der nationalen und internationalen Politik geworden und leisten unter anderem einen wertvollen Beitrag in der Kohärenzdiskussion, da sie Widersprüche in der Politikgestaltung oder Umsetzung aufzeigen.⁵⁵

⁵⁵ Über die Leistungsfähigkeit von NGOs im Vergleich zu staatlichen Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit siehe u.a.: Nunnenkamp und Thiele (2009).

Aber auch Regierungsorganisationen wie die OECD und das DAC haben insbesondere dazu beigetragen, dass das Konzept der Kohärenz in den Mitgliedstaaten innerhalb ihrer Entwicklungszusammenarbeit auf die Agenda gesetzt wurde. Der Ursprung der Forderung nach Kohärenz liegt in der besseren Koordination von verschiedenen politischen Massnahmen. Heute wird das Konzept umfassender gedeutet. Zur besseren Koordination der verschiedenen entwicklungspolitischen Massnahmen kommt die Koordination der nicht direkt entwicklungspolitisch relevanten Politikfelder wie Migration, Finanzen, Handel, Umwelt etc. hinzu. So nimmt das DAC in seinem Bericht *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* auch Themen wie Bildung, Kindersterblichkeit, Gesundheit oder Gender auf.⁵⁶ In Bezug auf die verschiedenen Politikbereiche ist unter Blickwinkel der realistischen Schule festzuhalten, dass in letzter Konsequenz und somit auch in Bezug auf den Handlungswillen und Einsatz von politischen Ressourcen stets die wirtschaftlich relevanten Politikbereiche Priorität besitzen. Es folgen Politikbereiche, deren Probleme von den Regierungen als dringend eingestuft werden und von denen die Öffentlichkeit erwartet, dass sie gelöst werden. Politikbereiche wie Umwelt oder Gender sind nachgelagert, da sie keine direkten wirtschaftlichen Vorteile bringen und in der Regel keine starke Vertretung innerhalb des politischen Systems aufweisen. Die folgende Grafik stellt dies bildlich dar.



Abbildung 2: Priorisierung von Politikbereichen im politischen System

⁵⁶ OECD/DAC (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. Paris: OECD, 2.

Innerhalb der OECD verpflichteten sich die Staaten, ihre Bemühungen um eine bessere Koordination ihrer Entwicklungshilfe zu verstärken. Sie verpflichten sich dem Prinzip der Kohärenz und unterziehen sich einem jährlichen Monitoring durch das DAC. Dies mit dem Ziel, die Wirksamkeit der gemeinsamen Anstrengungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern. Die Absicht einer besseren Koordination wurde im Jahresbericht des DAC von 1997 erstmals festgehalten.⁵⁷ Das DAC hielt an diesem Konzept in den folgenden Jahren fest und verankerte es im 2001 erschienenen Bericht über die DAC Guidelines on Poverty Reduction⁵⁸, in die zusätzliche Politikbereiche wie Landwirtschaft, natürliche Ressourcen, soziale Themen oder Gouvernanz und Konflikte aufgenommen wurden.

Weston und Pierre-Antoine weisen auf den Zusammenhang zwischen Policy-Kohärenz und globalen öffentlichen Gütern hin.⁵⁹ Dabei geht um die Einordnung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit als Globales Öffentliches Gut. Für die Bereitstellung dieses Gutes ist ein gemeinsames Handeln auf internationaler Ebene notwendig. Dies setzt voraus, dass nationale Regierungen die internationalen Auswirkungen ihrer nationalen Politikentscheide erkennen und in den Entscheidungsprozess miteinbeziehen. Dabei ist zusätzlich von Bedeutung, dass die Regierungen nationales Handeln auch als internationales Handeln verstehen und versuchen, die negativen Auswirkungen zu minimieren und die positiven Auswirkungen zu maximieren.

In der Untersuchung gilt es, die konkreten Faktoren zu identifizieren, die sich negativ auf die Kohärenz auswirken, um beurteilen zu können, welches Ausmass von Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik vorhanden ist. Hydén bezeichnet in seinem Modell folgende Faktoren, die die Kohärenz auf der Verfahrens- und Prozessebene negativ beeinflussen:

⁵⁷ OECD/DAC (1997): Development Cooperation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. Paris: OECD, 14.

⁵⁸ Siehe: OECD/DAC (2001): DAC Guidelines on Poverty Reduction. Paris: OECD.

⁵⁹ Vgl. Weston und Pierre-Antoine 2003: 19.

Negativfaktoren auf Verfahren und Prozesse

Autonomie der involvierten Amtsstellen

Wachsende Heterogenität der involvierten Akteure

Ungenügender Informationsaustausch

Ungenügende personelle Ressourcen und Spezialisten

Rivalitäten und Prestigebedürfnisse

Abbildung 3: Negativfaktoren der Kohärenz auf Verfahren und Prozesse

(Quelle: Hydén 1999: 60)

Bezüglich der Autonomie der Amtsstellen liegt die Überlegung zu Grunde, dass eine autonome Organisationseinheit ihre Entscheide und Strategien in eingeschränkterem Ausmass mit weiteren involvierten Akteuren abstimmt als Verwaltungseinheiten, die über weniger absolute Entscheidungsgewalt verfügen. Weiter geht Hydén davon aus, dass eine grosse Zahl von Akteuren sich negativ auf die Kohärenz auswirkt; dies unter der Annahme des grösseren und anspruchsvolleren Koordinationsaufwands, der die Findung einer einheitlichen Position erschwert.⁶⁰

Zudem erhöht sich die Wahrscheinlichkeit divergierender Interessen der einzelnen Akteure. Der Informationsaustausch ist notwendig, um gemeinsame Ziele zu formulieren und eine gemeinsame Strategie zu definieren. Ungenügende Kommunikation führt eher zu unterschiedlichen Situationsinterpretationen und unterschiedlichen Definitionen der Handlungsoptionen. Um diese Informationsprozesse zu gewährleisten und die fachlichen Anforderungen zu bewältigen, ist es notwendig, dass die entsprechenden personellen Ressourcen vorhanden sind. Als letzter Negativfaktor bleibt noch das Auftreten von Rivalitäten oder Prestigebedürfnissen zu nennen. Konkurrenzdenken wirkt sich negativ auf einen kohärenten Output aus, da in diesem Fall eher individuelle anstelle kollektiver Ziele verfolgt und Synergien nicht genutzt werden. Aufgrund der Überprüfung des Vorhandenseins der von Hydén identifizierten Merkmale können Rückschlüsse über das Ausmass und die Eigenschaften der Kohärenz gezogen werden. Es ist somit möglich zu sagen, ob die Kohärenz oder Inkohärenz beabsichtigt oder eher unbeabsichtigt ist. Beabsichtigt ist sie, wenn unterschiedliche Interessen oder institutionelle Arrangements verantwortlich sind. Von unbeabsichtigter Inkohärenz spricht Hydén, wenn Informationen nicht optimal verteilt werden oder wenn von den Akteuren nicht erkannt wird, dass sie aufgrund ihrer Handlungen ein inkohärentes Ergebnis schaffen.

Bezüglich der Kohärenz in der Schweiz stellt der Bericht der GPK von 1992 eines der ersten Dokumente des Bundes dar, das sich mit der Kohärenzfrage im aussenpolitischen Kontext eingehend befasst. Vatter et al. stellen die Inhalte des Berichtes bezüglich der Kohärenzfrage folgendermassen dar:

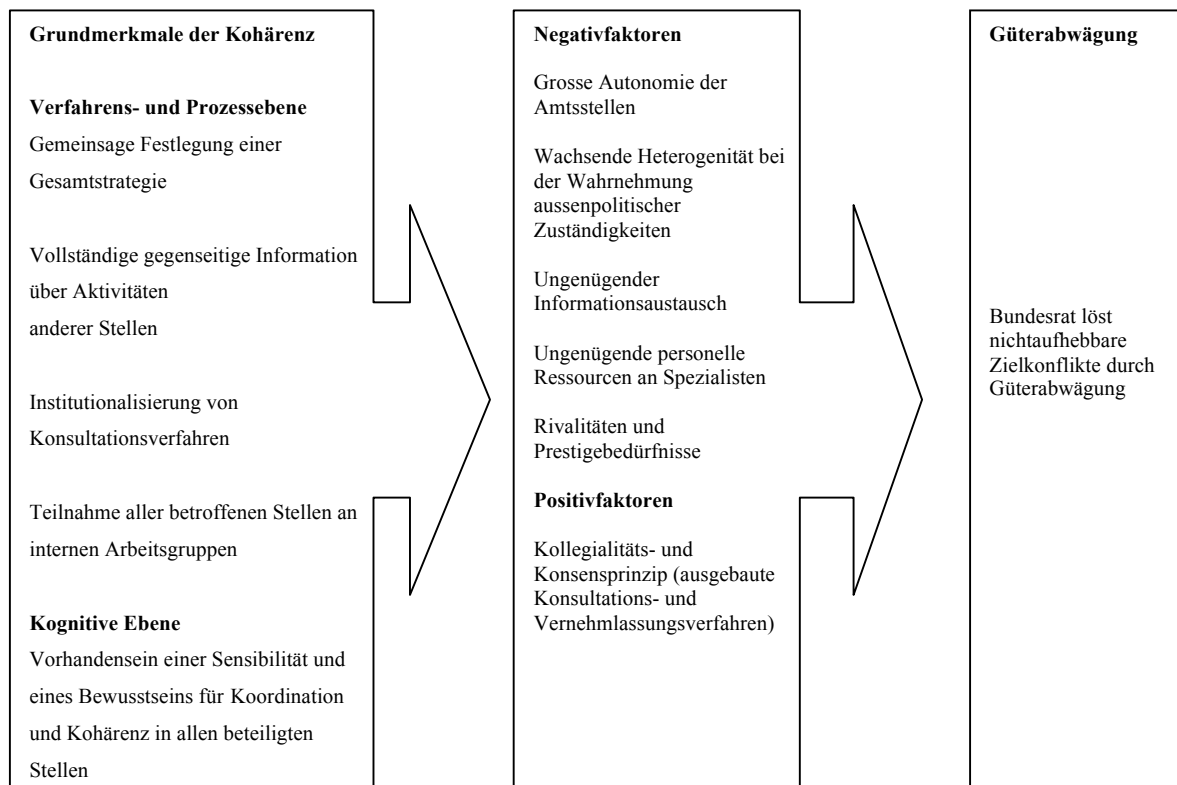


Abbildung 4: Aussenpolitisches Kohärenzmodell

(Quelle: Vatter et al. 2005: 18)

Das Modell zeigt die Wichtigkeit einerseits von operationellen und institutionellen Rahmenbedingungen, andererseits auch von bestimmten kohärenzfördernden Werthaltungen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird insbesondere der unter den Grundmerkmalen der Kohärenz festgehaltene Punkt der gemeinsamen Strategie von Bedeutung sein. Anhand der empirischen Überprüfung wird festzustellen sein, inwiefern es eine Übereinstimmung hinsichtlich einer gemeinsamen Strategie gegeben hat. Ebenfalls werden die genannten positiven und negativen Kohärenzkriterien Eingang in die Untersuchung finden, um auf der kohärenztheoretischen Ebene zu analysieren, wie die beiden Politikbereiche zueinander stehen. Auf einer weiteren Ebene wird die Frage der Interessen für die Wahl der jeweiligen Strategien ebenfalls zentral in Bezug auf die Ausgestaltung der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik sein. Das Modell besagt nicht, dass das Vorhandensein dieser Faktoren zwingend ein kohärentes Politikergebnis hervorbringt. Aber es macht es wahrscheinlich. Das

⁶⁰ Hydén 1999: 60f.

Vorhandensein nur eines Faktors macht das Vorliegen von Kohärenz nicht unmöglich, aber unwahrscheinlich. Das Modell basiert also auf Kriterien, die die Wahrscheinlichkeit eines kohärenten Politikergebnisses begünstigen. Vatter et al. kommen zudem in ihrer Untersuchung über die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik am Beispiel der Schweizer Südafrikapolitik zu dem Schluss, dass folgende Faktoren kritisch in Bezug auf das Erreichen eines kohärenten Politikergebnisses sind:

Erfolgsfaktoren zur Erreichung eines kohärenten Politikergebnisses
<ul style="list-style-type: none">• Niedrige Zahl von Akteuren• Intensive Beteiligung und enge Beziehung der involvierten Akteure• Ausgeprägte Zentralisierung• Hohe Übereinstimmung in der Art und Weise, wie einzelne Akteure konkrete Situationen interpretieren und ihre Handlungsoptionen einschätzen

Abbildung 5: Erfolgsfaktoren zur Erreichung eines kohärenten Politikergebnisses

Dabei weisen die Autoren darauf hin, dass der Informationsaustausch in informellen Kontaktnetzen auf unteren Hierarchiestufen als bedeutsamer für die Politikkohärenz eingeschätzt wird als institutionalisierte, formale Konsultationsverfahren.⁶¹ Inkohärenz ergibt sich unter anderem aus dem Aufeinandertreffen von Interessen verschiedener Akteure. Die Frage stellt sich nach der Ursache der Entstehung von Zielkonflikten. Durch die gestiegenen Ansprüche in Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Staatsapparates sieht sich dieser in der Pflicht, eine Vielzahl von Aufgaben übernehmen zu müssen. Durch die Multiplikation sowie die Verschiedenheit dieser Aufgaben vergrössert sich die Wahrscheinlichkeit von Zielkonflikten. Zielkonflikte gehören also zu einem funktionierenden Staatswesen durchaus dazu. Goetschel et al. weisen darauf hin, dass in der Verfassung die verschiedenen Ziele der Eidgenossenschaft gleichberechtigt nebeneinander stehen und somit keine erkennbare Zielhierarchie existiert. Der Umgang mit Zielkonflikten müsse deshalb dem politischen Prozess überlassen werden.⁶²

Aufgrund der kohärenztheoretischen Grundlagen sind im Folgenden die forschungsleitenden Fragen in Bezug auf die Schweizer Entwicklungspolitik aufgelistet. Die Fragen dienen der Beantwortung der Hauptfragestellung der Arbeit. Fokussiert wird vorwiegend auf einen policy-orientierten Ansatz. Institutionelle und akteurorientierte Ansätze

⁶¹ Vatter et al. 2005: 18.

⁶² Goetschel et al. 2002: 193.

werden ebenfalls berücksichtigt. Folgende Fragen dienen als Eckpfeiler bei der Kohärenzanalyse:

Leitfragen der Kohärenzanalyse

- Welche Rolle spielt die Kohärenz in der Schweizer Entwicklungspolitik?
- Auf welchen Ebenen der zwischenstaatlichen und internationalen Kooperation spielt Kohärenz für die Schweiz eine Rolle?
- Welche Politikbereiche sind involviert und welche Bedeutung kommt ihnen zu?
- Welche Ziele werden innerhalb der einzelnen Politikbereiche verfolgt?
- Inwiefern sind die Ziele innerhalb und zwischen den Politikbereichen konsistent?
- Stimmen die Strategien und Mechanismen mit den Motiven der Politik überein?
- Stimmt das Politikergebnis mit den Zielen überein?
- Welcher Grad an Kohärenz wird erreicht?

Abbildung 6: Leitfragen der Kohärenzanalyse

2.2 Policy-Kohärenz

Das Konzept der Policy-Kohärenz ist nicht neu, auch wenn der Ausdruck „Kohärenz“ relativ neu ist. Neu ist der Zusammenhang, in dem Kohärenz diskutiert wird, sowie die Definition, die sich gewandelt hat. Der Ansatz der Policy-Kohärenz hat sich in den vergangenen Jahren stetig verändert und weiterentwickelt. Er wurde von verschiedenen Institutionen und Organisationen in unterschiedlicher Art und Weise verwendet.

Mit der zunehmenden Globalisierung seit Beginn der neunziger Jahre gelangten die Zusammenhänge von zuvor isoliert betrachteten Politikprogrammen in das Bewusstsein von Administrationen sowie der Zivilgesellschaft. Die zunehmend unscharfe Trennung zwischen Innen- und Aussenpolitik förderte das Interesse an aussenpolitischen Massnahmen, da entsprechende Entscheide auch innenpolitische Auswirkungen haben können.⁶³ Mit der zunehmenden Interdependenz der Staaten entwickelte sich das Bewusstsein, dass Entwicklungspolitik eine zentrale Herausforderung für die westlichen Staaten darstellt, um von den globalen Auswirkungen lokaler oder nationaler Ereignisse nicht überrascht oder getroffen zu werden. In zunehmendem Masse wurden ureigene nationale Interessen wie die nationale Sicherheit durch Ereignisse beeinflusst, die nicht in einem direkten Zusammenhang

⁶³ Über die Zusammenhänge zwischen Innen- und Aussenpolitik der Schweiz siehe auch: Klöti et al. (2005).

mit der Politik des betreffenden Staates stehen müssen.⁶⁴ Es geht den entwickelten Staaten durch ihre Arbeit in der Entwicklungszusammenarbeit nicht nur um die Beseitigung der Armut oder Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen und ärmsten Menschen, sondern auch um die Wahrung der eigenen nationalen Interessen. Diese Konstante ist seit Beginn der Entwicklungszusammenarbeit in mehr oder weniger starken Ausprägungen zu beobachten. Ein Ziel, das mittels des Konzepts der Kohärenz verfolgt wird, ist einerseits, Entwicklungsländer zu zuverlässigen Partnern des Westens und der internationalen Gemeinschaft zu machen, um internationale Stabilität zu gewährleisten. Andererseits ist es ein Mittel, um innerhalb der politischen Systeme der westlichen Industriestaaten ein Instrument in der Hand zu haben, um Verwaltungsreformen durchführen zu können.

Das Konzept der Kohärenz wurde bereits in den sechziger Jahren unter dem Begriff der Policy-Koordination in Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit verwendet. Weston und Pierre-Antoine weisen darauf hin, dass dieses Konzept interessanterweise von der Weltbank in ihrem Comprehensive Development Framework (CDF) am Ende der neunziger Jahre vorgestellt wurde. In den siebziger Jahren lag der Fokus eher auf der integrierten Entwicklung. In den achtziger Jahren konzentrierte man sich auf Strukturanpassungen und in den Neunzigern auf Gouvernanz und Demokratisierung.⁶⁵ Seit den neunziger Jahren wird jedoch erkannt, dass die traditionellen Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausreichen, um die Armut auf globaler Ebene zu bekämpfen. Dieser in der Entwicklungszusammenarbeit durchaus zyklische Vorgang brachte die Erkenntnis, dass die bisherigen Ansätze ihre Gültigkeit nicht verloren haben, jedoch mit neuen Ansätzen ergänzt werden müssen. Im Vordergrund steht heute die Koordination zwischen direkt entwicklungsrelevanten und indirekt entwicklungsrelevanten Politikfeldern. Die Handels-, Finanz-, Agrar- oder Migrationspolitiken von Staaten haben als indirekt relevante Politikfelder ebenso Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik wie diese selbst. Es geht also darum, die verschiedenen Policies aufeinander abzustimmen und sie dahingehend zu koordinieren, dass sie intern konsistent sind, sich nicht mit anderen Policies des Geberstaates negativ beeinflussen und nicht den Policies der Empfängerländer entgegenlaufen.

Die Notwendigkeit, das Prinzip der Kohärenz anzuwenden, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die bereits erwähnten entwicklungspolitischen Ansätze zur Bekämpfung der Armut nicht mehr genügen und deshalb zahlreiche neue Kooperationsformen in den Nord-Süd-Beziehungen hinzugekommen sind. Armut wird heute in einem breiteren Sinn definiert,

⁶⁴ Siehe beispielsweise: Spillmann (1994).

⁶⁵ Weston und Pierre-Antoine 2003: 17.

so dass politische, kulturelle oder unpolitische Aspekte ebenso von Relevanz sein können. Unter dem Aspekt der Multiplikation der thematischen Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit gewinnt das Konzept der Kohärenz zusätzlich an Bedeutung. Grundsätzlich kann das Konzept auch in Politikbereichen ausserhalb der Entwicklungszusammenarbeit angewendet werden. Kohärenz geht davon aus, dass verschiedene Policies aufeinander abgestimmt sind, sich gegenseitig ergänzen oder aber sich zumindest nicht widersprechen. Ein hoher Grad an Kohärenz über weite Teile von Regierungspolicies ist sehr unwahrscheinlich, ausser die zu verfolgenden Ziele sind von sehr allgemeiner Natur wie beispielsweise die Verfolgung von nationalen Interessen. Das Konzept ist vor allem deshalb nützlich, da es aufzeigt, wo sich Policies entgegenlaufen und wo sie sich gegenseitig ergänzen. Falls davon ausgegangen wird, dass ergänzende Policies eher erfolgreich und effektiver sind, sollte es das Ziel einer Regierung sein, Kohärenz so weit als möglich herzustellen. Das Konzept der Kohärenz ist ebenfalls von Nutzen, um die primären Ziele einer Regierung zu identifizieren, welche relativ eng gefasst sind, sowie die sekundären Ziele, welche eher breiter gefasst sind. Kohärenz hilft einer Regierung festzustellen, ob die sekundären Ziele die primären Ziele beeinflussen und wenn ja, in welcher Form und in welchem Ausmass. An dieser Stelle kann entschieden werden, ob alternative Policies oder Politikprogramme aufgrund ihres grösseren Potentials, Kohärenz zu erzeugen, implementiert werden können oder müssen; oder ob die Anstrengungen zur Umsetzung der primären Ziele verstärkt werden sollten. Kohärenz setzt deshalb ein Interesse und die Fähigkeit voraus, Policies auf einem aggregierten Level zu überprüfen und diese gegebenenfalls neu zu formulieren.⁶⁶

Wenn von Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit gesprochen wird, ist, wie bereits erwähnt, meist die Policy-Kohärenz gemeint. In der Tat stellt sie ein wichtiges, aber nicht das einzige Kriterium in Bezug auf die Kohärenz eines Politikfeldes dar. In der Zwischenzeit ist Kohärenz zu einem weit benutzten Begriff geworden, der sich international und national in offiziellen Stellungnahmen und Dokumenten von Regierungen und Internationalen Organisationen sowie NGOs wiederfindet. Im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist das Thema der Kohärenz aufgrund der limitierten finanziellen Mittel und aufgrund der hohen Zahl an Akteuren schon seit Beginn der neunziger Jahre zu einem wichtigen Thema geworden. Ins Bewusstsein ist auch die Tatsache gerückt, dass nicht nur die verschiedenen entwicklungspolitischen Ansätze untereinander kohärent

⁶⁶ Weston und Pierre-Antoine 2003: 13.

sein müssen, sondern dass diese auch mit den nationalen Policies der Entwicklungsländer übereinstimmen.

Die Verwirklichung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz ist unter anderem von der Erreichung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen abhängig. So hängen die Ziele Sicherheit und Wirtschaftswachstum beispielsweise davon ab, inwiefern es gelingt, politische Stabilität, Bekämpfung der Armut oder Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern zu erreichen. Durch die weltweite Zunahme der Interdependenz erhöhen sich die systemischen Risiken. Die United Nations Development Programme (UNDP) weist in Zusammenhang mit der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern darauf hin, dass die Staaten die externen Effekte ihrer nationalen Policies berücksichtigen sollten.⁶⁷ Internationale Zusammenarbeit soll als integraler Bestandteil von nationalen Policies verstanden werden. Durch eine gesamthafte Sichtweise des eigenen Handelns können die entwicklungspolitischen Ziele insgesamt besser verwirklicht werden. Zunehmend schwierig wird aus diesem Grund auch die Unterscheidung zwischen innen- und aussenpolitischen Massnahmen. Denn innenpolitische Entscheide können Auswirkungen auf die Aussenpolitik haben und umgekehrt. Ein möglicher neuer Zugang in diesem Bereich bietet die Integration von internen und externen Nutzen und Kosten auf Seiten der Geberstaaten bei Politikentscheiden. Somit wäre es möglich, die externen Kosten der politischen Entscheide eines Landes sichtbar zu machen und die Zusammenhänge von Entscheidungen zwischen vermeintlich isolierten Politikfeldern offenzulegen.

Da globales Handeln schwierig ist, kommt dem Prinzip der Kohärenz eine wichtige Bedeutung zu, insbesondere in den entwicklungsrelevanten Feldern des Welthandels im Bereich der Finanzierung. An der Uruguay-Runde wurde vereinbart, dass mit Blick auf eine grössere Kohärenz im Bereich der globalen Ökonomie die World Trade Organisation (WTO) mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) kooperieren soll.⁶⁸ An der Doha-Runde im November 2001 kamen die WTO-Mitglieder zudem überein, eine Arbeitsgruppe zu den Themen Verschuldung, Handel und Finanzen zu gründen. Dies mit dem Ziel, Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten, die bei Massnahmen zur Entschuldung von Entwicklungsländern Hilfestellungen bieten können. Ein weiterer Grund für die Gründung der Arbeitsgruppe war die Erarbeitung von Vorschlägen zum Schutz des internationalen Handels aufgrund der Auswirkungen der Finanz- und Geldmärkte. In Monterrey 2002 wurde die

⁶⁷ Vgl. Kaul, Grunberg und Stern (1999).

⁶⁸ Marrakesh Agreement, Article III. 5. April 1994.

Notwendigkeit der Schaffung von Kohärenz, zunehmender Kooperation und Koordination im internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystem sowie in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der UNO, der Weltbank, dem IWF und der WTO im Schlussdokument festgehalten. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die Staaten in ihren nationalen Politikfeldern – Handels, Entwicklung, Finanzen und Aussenbeziehungen – ihre Bemühungen um die Schaffung von mehr Kohärenz fortsetzen müssen.⁶⁹ Bislang existiert noch keine allgemeingültige Definition des Kohärenzbegriffs. Forster und Stokke⁷⁰ schlagen deshalb einige Parameter vor, die die Einordnung von Policies in das Konzept erleichtern sollen.

1. Das wichtigste Ziel der Policy-Kohärenz – Kohärenz für was und für wen?
2. Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Stufen des Politikformulierungs- und Implementierungsprozesses. Kohärenz zwischen Motiven und Zielen und Mechanismen der Policy-Implementierung. Kohärenz zwischen den Motiven und Zielen und dem Politikergebnis und dessen Auswirkungen
3. Die Stufen der Kohärenz, die erreicht werden können.

Kohärenz wird oft als Ansatz innerhalb eines Rational-Choice-Modells verstanden, das sich auf ein bestimmtes administratives System bezieht. Das heisst, dass sich Akteure innerhalb des Systems grundsätzlich rational verhalten und rationale Entscheidungen treffen. Durch die Komplexität des Systems und unterschiedliche Interessen, können die unterschiedlichen Entscheidungen zu unterschiedlichen Politikergebnissen führen. Diese Inkongruenz, die aus den verschiedenen Akteurssystemen, Strukturen oder Prozessen resultiert, kann als Inkohärenz bezeichnet werden. Interessanterweise können also aus der Summe von in sich rationalen Entscheidungen, Ergebnisse resultieren, die sich nicht positiv auf das System oder Teilaspekte des Systems wie beispielsweise die Effizienz oder Glaubwürdigkeit auswirken. Die wesentlichen Merkmale eines solchen Systems können folgendermassen festgehalten werden:

- Ziele sollten klar formuliert und untereinander abgestimmt sein. Die Implikation ist, dass Ziele innerhalb eines Policy-Frameworks, beispielsweise der Entwicklungszusammenarbeit, innerhalb dieser Policy konsistent sein sollten. Ziele

⁶⁹ United Nations (2002): Monterrey Consensus March 1, 2002. Paras 52, 69 und 71.

⁷⁰ Forster 1999: 232.

anderer Politikfelder wie beispielsweise der Handels-, der Umwelt- oder der Migrationspolitik sollten einander angepasst werden oder sich zumindest nicht widersprechen.

- Strategien und Mechanismen sollten auf die Ziele abgestimmt werden oder sich mindestens nicht widersprechen. Ebenfalls sollten die Strategien und Mechanismen nicht den Absichten und Motiven widersprechen, auf denen sie beruhen.
- Das Ergebnis sollte mit den Absichten und Zielen übereinstimmen oder sich mindestens nicht widersprechen.

Forster⁷¹ geht davon aus, dass Policy-Kohärenz auf drei verschiedenen Ebenen analysiert werden kann.

1. In Bezug auf die interne Konsistenz einer einzelnen Policy. Dabei handelt es sich um einen bestimmten Aspekt innerhalb der Nord-Süd-Beziehungen, der Entwicklungshilfe. Dabei geht es darum zu untersuchen, inwiefern eine Policy in sich selbst konsistent ist und in ihren Auswirkungen und Zielen sich selbst nicht widerspricht. Policy-Kohärenz ist jedoch nicht nur unter den Geberländern ein zentrales Thema, sondern auch zwischen Geber- und Empfängerseite. Im Sinne der erfolgreichen Politikgestaltung ist die Kohärenz ein ständiges Thema unter dem Aspekt der Politikkoordination und des Politikdialoges.
2. Auf einer zweiten Ebene ortet Forster die Kohärenz von verschiedenen Policies im Bereich der internationalen Beziehungen, die einen direkten Einfluss auf die Entwicklungsländer haben. Dabei unterscheidet der DAC-Bericht von 1992 zwischen Policies, die seit langer Zeit im Bereich der Entwicklungshilfe bearbeitet werden, wie Handels-, Schulden-, Direktinvestitions- oder gebundene Hilfe-Policies, und den neueren Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit wie Umwelt-, Gesundheits- oder Migrationspolitik. Eine breit gefasste Definition der Kohärenzthemen ergibt deshalb einen Fächer an Politikbereichen, der praktisch alle Facetten eines Regierungsapparates in Anspruch nehmen könnte.
3. Auf der dritten Ebene reiht Forster die Kohärenz von Policies gegenüber Entwicklungsländern einerseits und nationalen Policies andererseits ein. Kohärenz beschränkt sich in diesem Fall nicht ausschliesslich auf die positiven oder negativen Effekte, die eine Policy in einem Entwicklungsland haben kann, sondern auch auf Policies, die die Glaubwürdigkeit eines Staates unterminieren

können, indem dieser auf nationaler Ebene oder im internationalen Kontext abweichende Positionen vertritt. Forster ist der Ansicht, dass das steigende Bewusstsein dieses Aspektes auf Seiten der Geberländer zu einer erhöhten Glaubwürdigkeit auf Seiten der Empfängerländer führt. Mit der Ausweitung und umfassenderen Aufgabe der Entwicklungspolitik in den vergangenen Jahren stehen jedoch stets neue politische Aspekte zur Diskussion, bei denen auf Seiten der Geberländer stets neuer Handlungsbedarf besteht.

Innerhalb dieser drei Ansätze können folgende Arten von Policy-Kohärenz spezifiziert werden:

1. Kohärenz zwischen Entwicklungs-Policies

Die Hilfe eines Geberlandes wird auf unterschiedlichen Ebenen und mittels unterschiedlicher Kanäle realisiert. Unterschiede können in Bezug auf folgende Punkte gemacht werden:

- Bilaterale Hilfe, die direkt vom Geber- zum jeweiligen Empfängerstaat läuft
- Bilaterale Entwicklungshilfe, die über nationale oder internationale Nichtregierungsorganisationen läuft. Sowohl die Geber- wie auch die Empfängerinstitution kann eine solche Organisation sein
- Multilaterale Entwicklungshilfe, die in verschiedenen regionalen und globalen Institutionen abgewickelt wird. Unterschiede können zwischen dem UN-System und dem System der internationalen Finanzierungsinstitutionen gemacht werden. Im Fall zahlreicher europäischer Länder wird ein Teil ihrer Gelder über die EU an die Empfängerländer weitergeleitet.

Die Effizienz der einzelnen Systeme in Bezug auf ihre Zielsetzung variiert beträchtlich. Dies ist ein Teil des Kohärenzproblems. Gute Absichten allein genügen nicht. Der Mangel an Fähigkeiten und Kapazitäten zeigt oft die Grenzen sowohl des Geber- wie auch des Empfängersystems auf. Die Möglichkeiten auf Seiten der Geberländer, durch bessere Verfahren und Controlling die Effizienz der Hilfe zu erhöhen, sind dennoch in den meisten Fällen grösser als im Falle der Empfängerländer.

⁷¹ Forster 1999: 297.

Auf der Geberseite steht am Anfang der entwicklungspolitischen Tätigkeit die Frage nach den zu erreichenden Zielen. Danach müssen Entscheidungen getroffen werden, wem die zur Verfügung stehenden Mittel gegeben werden sollen. Hilfe kann aufgrund verschiedener Kriterien gewährt werden. Es können einzelne Sektoren wie Gesundheit, Bildung oder Wasser im Vordergrund stehen. Andere Programme involvieren verschiedene Sektoren und sind sektorübergreifend wie ländliche Entwicklung oder Umweltprogramme. Wieder andere beziehen sich auf einzelne gesellschaftliche Gruppierungen wie Frauen, Kinder oder Arme. Diese Tatsache stellt wiederum hohe Anforderungen an die Kohärenz der Programme.

2. Kohärenz zwischen Entwicklungs- und Nicht-Entwicklungs-Policies

Die Hilfe ist nur ein Aspekt der Beziehungen zwischen Geber- und Empfängerländern. Andere Politikbereiche wie Handel oder Migration betreffen Entwicklungsländer ebenso auf direkte oder indirekte Weise. Auch nationale Politikfelder können über die Importbeschränkungen Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, wie die Landwirtschaftspolitik, indem sie das Einkommen aufgrund mangelnder Exportmöglichkeiten der Bauern schmälert. Jedoch kann die Entwicklungshilfe als inkohärent gegenüber anderen staatlichen Politiken angesehen werden, die beispielsweise die Exportförderung zum Ziel haben. Demnach sind die ärmsten Staaten, die Entwicklungshilfe am nötigsten haben, nicht die bevorzugten Handelspartner von Export-orientierten Akteuren. Was aus der Sicht eines Akteurs als kohärente Politik angesehen wird, kann aus der Perspektive eines anderen Akteurs als inkohärent wahrgenommen werden. Die Perspektive, mit der Kohärenz beurteilt wird, ist deshalb von Bedeutung und muss in eine entsprechende Betrachtung einfließen. Auf dieser Ebene ist die Glaubwürdigkeit der Akteure der Geberländer ein wichtiges Thema. Es können grosse Divergenzen zwischen den Empfehlungen von Geber- an Entwicklungsländern und den eigenen nationalen Policies bestehen.

3. Kohärenz zwischen Entwicklungs-Policies unterschiedlicher Geber

Im Fall der Geber-Empfänger-Kohärenz spricht Forster von den Beziehungen zwischen einzelnen Staaten in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit, von Beziehungen zwischen regionalen Geberinstitutionen und regionalen Institutionen im Empfängerland und Beziehungen zwischen globalen multilateralen Institutionen unabhängig vom Grad der Integration. Inkohärenz kann sich in diesem Zusammenhang aus sich widersprechenden Interessen zwischen den einzelnen Akteuren ergeben.

Im internationalen System bleiben die Staaten die wichtigsten politischen Akteure. Internationale Organisationen gewinnen an Einfluss und sind in der Lage, ihre Themen auf die politische Agenda zu setzen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit haben beispielsweise die Weltbank mit dem jährlich erscheinenden World Development Report oder die OECD mit dem DAC-Report massgeblichen Einfluss auf die Diskussion und die Ausrichtung der Entwicklungspolitik genommen.

Die Gründe zur Erreichung von Kohärenz sind auf globalem Niveau weitgehend dieselben wie auf nationalem. Das Bedürfnis nach Effektivität in den verschiedenen Dimensionen der Nord-Süd-Politik. Auf nationaler Ebene können die Ziele von denjenigen auf internationaler Ebene abweichen. Die Entscheidungsträger und wichtigsten politischen Akteure unterscheiden sich ebenfalls. Schlussendlich ist die nationale Politik auch von der Tagespolitik, der Zivilgesellschaft und den Wählern abhängig. Diese Faktoren sind bei der Übereinstimmung von nationalen und internationalen entwicklungspolitischen Ansätzen zu berücksichtigen.

4. Kohärenz zwischen Gebern und Empfängern

Ähnlich wie bei den Mechanismen zwischen unterschiedlichen Gebern, wie oben beschrieben, verhält es sich bei der Kohärenz zwischen Gebern und Empfängern. Auf beiden Seiten der staatlichen Handlungsträger besteht der Wunsch nach besserer Wirksamkeit der eingesetzten Mittel. Ein wesentlicher Unterschied in der bilateralen Entwicklungshilfe besteht jedoch in der asymmetrischen Beziehung zwischen den Akteuren. Es scheint klar zu sein, dass die Hilfe am besten eingesetzt werden kann, wenn Geber und Empfänger dieselben Ziele verfolgen. Hier ist die gemeinsame Zielformulierung aufgrund der Asymmetrie, der kulturellen Unterschiede und unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen ein anspruchsvoller Prozess.

Dieser Prozess sollte in einem gemeinsamen Zielsetzungsprozess erfolgen. In den achtziger Jahren ging man teilweise so weit, dass das Empfängerland über die vom Geberland zur Verfügung gestellten Mittel frei verfügen und darüber entscheiden konnte, wo diese Mittel eingesetzt werden sollten. Von diesem liberalen Ansatz ist aufgrund der ausbleibenden Erfolge in den neunziger Jahren abgesehen worden, und der Ansatz der Konditionalität gewann an Schubkraft. Gelder wurden an konkrete Bedingungen geknüpft, wie Reformen in gewissen politischen Teilbereichen oder der Verwaltung. Die Kernfrage lautet demnach nicht, welche Ziele sollten vereinbart werden. Über diese Ziele herrscht weitgehend Einigkeit mit Referenz zu den Millennium Development Goals. Die wichtige Frage lautet, wer bestimmt den Weg zur Erreichung dieser Ziele. Idealerweise besteht auch hier ein gemeinsamer Ansatz,

was in der Praxis jedoch selten der Fall ist. Vielmehr werden geberorientierte Ansätze aufgrund der Asymmetrie implementiert.

Policy Cycle

Kohärenz kann in unterschiedlichen Phasen im politischen Prozess einsetzen: zum einen bei der Evaluation des sichtbaren Policy-Output (Policy evaluation). Hier ist die Frage zentral, ob die Inhalte eines oder mehrerer politischer Programme den (IntraPolicy- oder InterPolicy-) Kohärenzanforderungen genügen oder ob Widersprüche hervortreten. Eine Orientierung an der Analyse der Kohärenz des Policy-Outputs bringt einige Schwierigkeiten mit sich. Erstens gibt es in einem pluralistischen System mit divergierenden Interessen keine absolute Kohärenz. Zweitens kann es verschiedene Gründe für Inkohärenz geben, die wiederum als auslösende Momente für neue Politikformulierungsprozesse dienen können. Vatter et al. fügen ein Modell von Hydén an, das zwischen vier verschiedenen Formen von Inkohärenz unterscheidet:

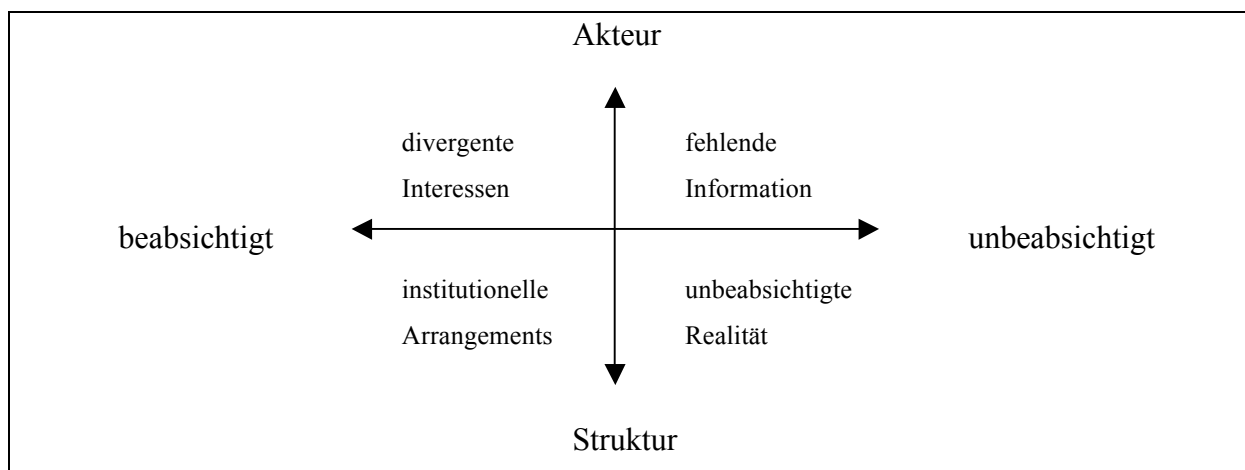


Abbildung 7: Kohärenzmodell

(Quelle: Vatter et al. 2005: 48)

Bei einer Fokussierung der Kohärenzanalyse auf den Policy-Output (Policy Review) ist zu beachten, dass nicht nur Inkohärenz, sondern auch die Kohärenz unbeabsichtigt oder unbewusst entstehen kann, ohne dass dies von den beteiligten Akteuren beabsichtigt worden wäre. Falls ein kohärenter Output vorliegt, darf also nicht per se auf einen optimalen Politikformulierungsprozess geschlossen werden.

Der Ansatz, der sich an der Kohärenzanalyse während des Politikformulierungsprozesses orientiert, beinhaltet die Analyse spezifischer Merkmale. Wesentlich ist dabei die Annahme, dass sich durch die Gestaltung des politischen Prozesses

die Wahrscheinlichkeit eines kohärenten Outputs beeinflussen lässt. Der Untersuchungsgegenstand ist somit nicht ausschliesslich der Grad der Kohärenz am Ende des Policy Cycles, sondern auch der Prozess an sich. Dies impliziert die Identifikation der Merkmale, welche den Grad an Kohärenz bestimmen können. Kohärenz entsteht diesem Ansatz entsprechend also durch Verfahren. Vatter et al. weisen darauf hin, dass dieser Ansatz praxisorientiert ist, da die Mehrzahl der massgeblichen Publikationen zur Kohärenzfrage, sowohl aus der Verwaltung als auch der Wissenschaft, auf die Analyse und Verbesserung des Verfahrens und nicht des Outputs abzielt.⁷² Dennoch wird mit dem Ansatz von Forster und Stokke zu zeigen sein, dass die Analyse des Policy-Outputs ebenso zur Beurteilung der Kohärenz verwendet werden kann.

Policy-Kohärenz bezieht sich innerhalb der Aussen- und Entwicklungspolitik der OECD-Staaten auf die Konsistenz der Ziele und Instrumente der einzelnen Staaten oder als Kollektiv im Licht ihrer gemeinsamen Auswirkungen auf die Entwicklungsländer.⁷³ Die Kohärenz dieser Politiken zielt unter anderem auf die Komplementarität ab und versucht, sich widersprechende Politikmassnahmen zu vermeiden. Die Frage nach dem Ziel der Policy-Kohärenz hängt weiter von einer Reihe von Faktoren ab: beispielsweise der Auffassung von Entwicklung, den zu bevorzugenden Policies, um ein Entwicklungsziel zu erreichen, oder der Frage, welchen Aspekten innerhalb einer Policy besondere Beachtung geschenkt werden soll. Beispielsweise können ökonomische oder menschenrechtliche Aspekte als vordringliches Entwicklungsziel definiert werden oder es kann die Auffassung vertreten werden, dass diese beiden Faktoren einander bedingen oder voneinander abhängig sind.

Zielkonflikte beschränken sich nicht auf die Ziele der Verfassung. Sie treten auf allen Ebenen politischer Entscheidungen auf, sowohl in der Innen- wie auch in der Aussenpolitik sowie zwischen diesen Politikbereichen. Ein Staat funktioniert unter Zuhilfenahme eines komplexen impliziten und expliziten Zielsystems, das von keinem Akteur allein bestimmt oder verändert werden kann. Weder entwickelt sich dieses System von selbst noch mit dem Willen der beteiligten Akteure in eine widerspruchsfreie Richtung. Denn Zielkonflikte resultieren aus entgegengesetzten Interessen, wie sie in einem pluralistischen System von den verschiedenen Akteuren vertreten werden. Das Erreichen eines gewissen oder möglichst hohen Grades an Kohärenz ist in zahlreichen Staaten und auch innerhalb der Kooperation zwischen den Staaten in den letzten Jahren zu einem wichtigen Thema avanciert. Da sich

⁷² Vatter et al. 2005: 49.

⁷³ Fukasaku und Hirata 1995: 20.

verschiedene politische Massnahmen gegenseitig neutralisieren oder zumindest schwächen können, dient die Kohärenz einem qualitativ besseren oder zumindest effektiveren Politikergebnis.

Zusätzlich zur Verfahrens- und Prozessebene, welche durch das Modell von Hydén abgedeckt werden, sollen mit der Analyse der Policy-Kohärenz einzelne Politikinhalt vorgestellt und auf ihre Kohärenz überprüft werden. Als Grundlage dienen die theoretischen Ausführungen gestützt auf Forster und Stokke. Die drei Fragen von Forster und Stokke⁷⁴ sowie die vier Frameworks der Policy-Kohärenz bilden den analytischen Rahmen und dienen der Orientierung innerhalb des Forschungsgegenstands. Anhand dieser Fragen soll der Forschungsgegenstand geordnet werden. Es findet eine systematische Annäherung statt, und die folgende Analyse wird dadurch erleichtert.

„Only a minority of development agencies and their governments appear to have taken concrete steps to ensure that their domestic Policies are consistent with the goal of poverty reduction [...]“⁷⁵

Das DAC der OECD spielt eine Schlüsselrolle bei der Ausarbeitung von Richtlinien, der Anwendung, Implementierung und Verbreitung des Prinzips der Kohärenz. Die Aufgabe des DAC besteht darin, die Effizienz und Kohärenz von Geber-Policies im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sicherzustellen. Die Legitimation des DAC besteht aus dem zunehmend an Komplexität gewinnenden Kontext des internationalen Systems und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sowie dem Ziel, die für die Entwicklung aufgewendeten Gelder möglichst effizient einzusetzen. Das DAC hält zu diesem Punkt fest:

„In a world where there is no longer a clear distinction between domestic and international affairs, effective development co-operation programmes alone will not adequately reduce poverty. Development objectives need to be integrated throughout the full range of government departments, not only in developing countries but also in OECD countries.“⁷⁶

Das DAC hat für die Prüfung der Entwicklungszusammenarbeit der einzelnen OECD-Mitgliedsländer sieben relevante Themengebiete festgelegt.

⁷⁴ Forster und Stokke 1999: 20.

⁷⁵ OECD/DAC 1999: 25.

⁷⁶ OECD/DAC 2001: 91.

- Internationaler Handel (Güter, Dienstleistungen und Technologien)
- Ökonomischer und Finanzieller Bereich (z.B. makroökonomische Policies, internationale Finanzarchitektur)
- Landwirtschaft und Ernährungssicherheit
- Natürliche Ressourcen und Umwelt
- Soziale Bereiche (z.B. Bildung, Gesundheit, Migration)
- Governance (z.B. Menschenrechte, Arbeitsrechte, öffentliche Institutionen)
- Konflikte und Sicherheit (inklusive Konfliktprävention oder Waffenhandel)

Zusätzlich macht das Komitee Vorschläge, die Kohärenz auf folgenden drei Ebenen zu verbessern:

- Policies im Geberland
- Policies in Beziehung zu anderen Geberländern
- Policies in Beziehung zu Empfängerländern

Es ist festzuhalten, dass die Erkenntnisse der Prüfung durch das DAC am Ende Eingang in die nationale Politik eines Staates finden müssen. Hierfür ist ein starkes „Leadership“ notwendig. Auf Regierungsebene sollte das Thema der Entwicklungszusammenarbeit stark vertreten sein. Einige Länder sind diesbezüglich sehr fortgeschritten. Zum Beispiel hat England ein „White Paper“ für die Beseitigung der Armut veröffentlicht. Dieses verpflichtet die britische Regierung zu verschiedenen Massnahmen, um dieses Ziel zu erreichen. Auf institutioneller Ebene führte dies zur Gründung verschiedener Koordinationsmechanismen wie der interdepartementalen Arbeitsgruppe auf Ministerebene zum Thema Entwicklungszusammenarbeit. In Schweden wurde eine parlamentarische Kommission eingesetzt, die Vorschläge in Bezug auf die Verbesserung von Kohärenz innerhalb der globalen Armutsbekämpfung ausarbeitete.⁷⁷ Die EU ihrerseits erhöht ihre Anstrengungen bei der Erreichung von grösserer Kohärenz innerhalb ihrer Entwicklungszusammenarbeit. Im Fokus stehen die zahlreichen bilateralen Programme der Mitgliedstaaten und die Programme auf EU-Ebene sowie die Kohärenz zwischen der EU-Entwicklungspolitik und anderen

⁷⁷ Siehe: Globkom, the Committee on Swedens Policy for global development. Report. Online unter: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/93676>

Politikfeldern der EU.⁷⁸ Andere Länder wie Deutschland, Finnland, Holland, Neuseeland, Norwegen, die Schweiz oder die USA haben verschiedene Massnahmen implementiert, um die Koordination und Kohärenz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, indem spezielle Koordinationsgremien geschaffen wurden oder auf inhaltlicher Ebene der Entwicklungspolitik entsprechende Anpassungen vorgenommen wurden.

Die Entwicklungsagentur in Kanada, die Canadian International Development Agency (CIDA), hat das Thema der Kohärenz zu einem zentralen Punkt innerhalb ihres Berichts „Canada Making a Difference in the world: A Policy statement on strengthening aid effectiveness“ gemacht.⁷⁹

„The objective of Policy coherence, with poverty reduction as a central goal, has been accepted and widely supported within the OECD, the G-8, the World Bank, the IMF and the UN system [...] CIDA is working to promote policy coherence in the Policies adopted by the Government of Canada [...] to bring the development perspective to bear on the Policy position taken by the Canadian government.“⁸⁰

Schliesslich wächst der Druck auf Seiten der Entwicklungsländer ebenfalls, die Kohärenz in ihren Politikprogrammen zu erhöhen. Zu diesem Zweck wurden auf internationaler Ebene verschiedene Grundlagenpapiere wie das Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), das Development Framework der Weltbank oder das Common Country Assessment and Development Assistance Framework (CCA/DAF) entwickelt. Geber sollten sich in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern an diesen Strategien orientieren. Die direkten entwicklungspolitisch relevanten Massnahmen eines Staates haben Auswirkung auf Entwicklungsländer. Dies kann jedoch ebenfalls bei indirekten Politikentscheiden der Fall sein, die auf den ersten Blick nicht in den Bereich der Entwicklungspolitik fallen. Ein wichtiger Faktor in der Diskussion um Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit ist die Erkenntnis, dass nicht nur die Kohärenz der aussenpolitischen Massnahmen Einfluss auf den Erfolg und die Effizienz haben, sondern dass auch innenpolitische Entscheide einen massgeblichen Einfluss auf entwicklungspolitische Zielsetzungen haben.

Bei der Beurteilung der Kohärenz gelten Policies in einem nationalen oder internationalen Kontext als substantielle Messgrössen. Policies können sich dabei gegenseitig ergänzen oder sich widersprechen. Kohärenz kann folglich als die Übereinstimmung von

⁷⁸ Siehe verschiedene Berichte des ECDPM unter: <http://www.ecdpm.org/>

⁷⁹ Siehe: CIDA (2002): Canada making a difference in the world. Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness, September 2002.

⁸⁰ CIDA 2002: 17.

Zielen einer Policy in einem gegebenen Framework definiert werden, welche untereinander konsistent und auf die Ziele innerhalb anderer Frameworks abgestimmt sind.⁸¹

Als minimale Richtgrösse kann der Zustand definiert werden, dass sich zwei Policies nicht widersprechen. Ebenfalls sollten sie weder den Strategien und Mechanismen noch den Zielen oder Intentionen einer Policy widersprechen, die im Einklang mit der beabsichtigten Wirkung einer Policy stehen. Diese Definition soll dazu dienen, den Blick in Bezug auf die Beurteilung von Kohärenz zu schärfen. Dieser Ansatz kann sich mit einer prozessorientierten Vorgehensweise überschneiden, wo der Fokus eher auf der institutionellen Ausgestaltung zur Erreichung von Kohärenz gelegt wird. Innerhalb einer prozessorientierten Betrachtungsweise geht die Analyse ebenfalls von den Zielen einer Policy aus. Die Ziele sollten innerhalb eines bestimmten Frameworks sowie zwischen unterschiedlichen Frameworks klar formuliert und aufeinander abgestimmt sein. Der Hauptfokus gilt danach jedoch nicht den Inhalten einer Policy, sondern ihrer institutionellen Ausgestaltung und den hierfür relevanten Prozessen. Im Speziellen werden die Regeln und Massnahmen sowie die Institutionen und Prozesse, innerhalb derer Policies entstehen und umgesetzt werden, betrachtet. Es stellt sich beispielsweise die Frage, inwiefern die Notwendigkeit für Kohärenz konkret im System seinen Niederschlag findet. Gibt es institutionelle Akteure, welche die wichtigsten Aspekte in Bezug auf Kohärenz vertreten und wie sind diese in den Prozess innerhalb eines bestimmten oder innerhalb von verschiedenen Politikfeldern eingebunden? Gibt es ein etabliertes System, das über die Einhaltung der Kohärenz wacht? In welchem Ausmass sind Prozesse zur Vermeidung oder Lösung von Konflikten beim Auftreten von Inkohärenz etabliert?

Beide Vorgehensweisen eignen sich gemäss Forster und Stokke bei der Beurteilung von Kohärenz.⁸² Bei der Betrachtungsweise der Policies stehen Betrachtungen zu verschiedenen Zeitpunkten im Vordergrund, die zusammen betrachtet eine Richtung in der Beurteilung vorgeben können. Die Policies können beispielsweise zu verschiedenen Zeitpunkten miteinander verglichen und auf Kohärenz oder Inkohärenz untersucht werden. Gleichermassen lässt die Betrachtung der institutionellen Ausgestaltung Rückschluss auf den Willen einer Regierung, die Umsetzung von Kohärenz in der Politik auch wirklich umzusetzen, zu. Denn ohne die entsprechenden institutionellen Anpassungen können die politischen Vorsätze einer Regierung oder Organisation in Bezug auf eine kohärente Politik kaum umgesetzt werden.

⁸¹ Forster und Stokke 1999: 23.

⁸² Forster und Stokke 1999: 24.

Inkohärenz ist gemäss Forster und Stokke der Hauptgrund für Bemühungen, die Kohärenz erreichen zu wollen. Gegensätzliche Interessen und Werte sind die Hauptgründe der Inkohärenz innerhalb von allen Systemen und auf allen Ebenen. Diese Interessengegensätze werden innerhalb eines Systems oft repliziert und verstärkt. Deshalb sprechen die Autoren davon, dass innerhalb der öffentlichen Verwaltung Inkohärenz anstelle der Kohärenz dem Normalfall entspricht. Oft wird Inkohärenz bewusst in Kauf genommen, um die Auseinandersetzung mit divergierenden Werten und Interessen zu vermeiden. Deshalb argumentieren die Autoren für eine Unterscheidung zwischen *absichtlicher und unabsichtlicher Inkohärenz*. Obwohl Entscheidungen von Regierungsstellen aus der individuellen Perspektive als rational eingestuft werden können, können sie aus einer breiteren systemischen Betrachtungsweise, in der die Effektivität der Zielerreichung das handlungsleitende Motiv zur Erreichung von Kohärenz ist, als inkohärent bezeichnet werden.

Wie gezeigt wurde, hängt die Sichtweise eines Sachverhaltes vom eigenen Standpunkt ab. Unterschiedliche Systeme funktionieren nach ihrer eigenen Logik. Ebenso die Subsysteme innerhalb eines Systems. Ziele, Strategien und Werte sind systemspezifisch, und unterschiedliche Akteure in unterschiedlichen Politikfeldern verfolgen unterschiedliche Interessen. Dies ist eine grundlegende Tatsache bei der Betrachtung oder Beurteilung von Kohärenz. Im Folgenden wird auf strukturelle Aspekte innerhalb und zwischen den vier identifizierten Frameworks eingegangen. Es soll versucht werden, die hauptsächlichen Hindernisse in Bezug auf Policy-Kohärenz aufzuzeigen. Dabei wird der Blick auf die Policies eines bestimmten Geberlandes, die Policies von Gebern gegenüber dem Süden sowie die Geber-Policies und Geber-Empfänger-Policies gelegt.

Erstens sind die unterschiedlichen nationalen Interessen zu erwähnen. Im Rahmen der OECD haben sich die Geberländer auf gemeinsame Ziele innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit geeinigt. Bilaterale Geber und multilaterale Institutionen scheinen sich in Bezug auf die zu verfolgenden Ziele in wesentlichen Punkten einig zu sein.⁸³ Allerdings scheinen sich die Paradigmen zu wandeln. Das Interessante ist, dass sich die Paradigmen nicht gegenseitig ablösen, sondern dass sie nebeneinander koexistieren.⁸⁴ Ein Paradigma kann auch dann Einfluss auf die Entwicklungspolitik ausüben, wenn es seine Vormachtstellung zugunsten eines anderen Paradigmas verloren hat.

Die nationalen Interessen von Geberländern können sich unterscheiden, um Vorherrschaft ringen oder sich widersprechen. Zusätzlich können Geberstaaten ihre eigene

⁸³ Vgl. Hydén (1994).

⁸⁴ Forster und Stokke 1999: 43.

oder versteckte Agenda verfolgen. Das Erreichen von Policy-Kohärenz ist mit Schwierigkeiten verbunden, wenn sich nationale Interessen widersprechen oder wenn sich Staaten innerhalb von multilateralen Organisationen in Bezug auf ihre eigene Stellung innerhalb der Organisation bekämpfen. Zusätzlich können sich unterschiedliche Organisationen wiederum untereinander im Streben nach Einfluss und Ressourcen bekämpfen. Trotz multilateraler und regionaler Kooperation sind es die Nationalstaaten, die zu einem Grossteil mit ihrer Politik zu mehr Kohärenz nicht nur in der Entwicklungshilfe beitragen können, sondern auch in anderen entwicklungsrelevanten Themenfeldern wie der Handel-, Investitions-, Umwelt- oder Flüchtlingspolitik. Eine Herausforderung innerhalb der regionalen Kooperation beispielsweise auf Ebene der EU stellt deshalb die Abstimmung der nationalen Interessen mit der übergeordneten EU-Politik innerhalb dieser Politikfelder dar.⁸⁵

Innerhalb von Geberländern herrscht Konkurrenz um die Zuteilung von Ressourcen, die für die Entwicklungshilfe eingesetzt werden können. Da die Politik über die Zuteilung der Mittel entscheidet, ist der Diskurs häufig von politischen Motiven geprägt. Dies führt dazu, dass die Diskussion über die Entwicklungshilfe von wirtschaftlichen Argumenten beeinflusst wird und sich weniger an den Bedürfnissen der Entwicklungsländer orientiert. Das Argument der Kohärenz wird in diesem Zusammenhang ebenfalls häufig angeführt. Forster und Stokke weisen auf die Macht der Exekutive hin, die diese in Bezug auf das Erreichen von Kohärenz ausüben kann.⁸⁶ Es liegt an ihr, die verschiedenen Interessen innerhalb der Verwaltung zu bündeln und zu koordinieren. In der Schweiz dürfte die Konkordanz ein zusätzliches Hindernis gegenüber Präsidialsystemen oder Systemen mit einem Premierminister darstellen. Dem Kader innerhalb der Verwaltungen kommt ebenfalls eine hohe Bedeutung zu. Interessengegensätze zwischen Geber- und Empfängerländern hingegen können wie bereits gezeigt ebenfalls zu Inkohärenz führen. An dieser Stelle ist die Frage zentral, wie die Konditionen auf Seiten der Geberländer ausfallen und wer die Koordination der Hilfe übernimmt. Ein weiteres Instrument in diesem Zusammenhang ist die gebundene Hilfe. Diese sowie die an Bedingungen geknüpfte Hilfe kann jedoch beträchtliche Kosten verursachen, die durch zusätzliche Administrations- und Verwaltungskosten entstehen. Durch gebundene Hilfe können zudem Kosten vor Ort entstehen, etwa wenn die gelieferte Technologie teuer repariert werden muss. Lokale Anbieter können durch die Fertigung der Produkte im Geberland konkurrenziert werden. Hilfe in dieser Form kann demnach negative Auswirkungen im

⁸⁵ Forster und Stokke 1999: 34.

⁸⁶ Forster und Stokke 1999: 35.

Empfängerland zeitigen. Gemäss dem von Forster und Stokke angeführten Argument hängt die Kohärenz der Massnahmen eng mit der vertretenen Perspektive eines Akteurs zusammen. Unterschiedliche Perspektiven bedingen oft unterschiedliche Ziele, Normen und Werte.⁸⁷

Die Regierungen der Geberländer haben sich unter der OECD und im Speziellen unter dem DAC einen Rahmen gegeben, in dem sie für eine kohärente Entwicklungszusammenarbeit eintreten wollen. Um den Absichtserklärungen Nachdruck zu verschaffen, verfügt der DAC allerdings nur über ein Berichtsverfahren. Jährlich nimmt er zu den Fortschritten und Optimierungsmöglichkeiten der Mitgliedsländer Stellung. Neben dem Berichtverfahren existieren kaum systemweite Mechanismen, die der Absicht nach mehr Kohärenz zum Durchbruch verhelfen würden. Untersucht werden die massgeblichen Verwaltungseinheiten innerhalb eines Regierungssystems. Die Aufteilung der Aufgaben innerhalb der Verwaltungshierarchien bildet dabei ein Hindernis in der Umsetzung der Kohärenz. Trotz der hierarchischen Zuordnung der Entwicklungszusammenarbeit in das Aussenministerium oder als autonome Einheit bilden die Querbezüge der Arbeit sowie die unklaren Hierarchien Hürden bei der Erreichung von mehr Kohärenz.

Innerhalb des Geber-Empfänger-Frameworks vertreten die meisten Akteure das Prinzip der „Ownership“. Doch die Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern ist und bleibt von Asymmetrie geprägt. Diese Asymmetrie findet gemäss Forster und Stokke in jedem Setting von Entwicklungszusammenarbeit statt und betrifft neben dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auch andere Politikbereiche innerhalb der Nord-Süd-Beziehungen.⁸⁸

Kritik

Im öffentlichen Diskurs identifiziert Niggli⁸⁹ folgende vier Faktoren, in Zusammenhang mit der Kritik an der Entwicklungshilfe:

1. Die Hilfe hat das Wirtschaftswachstum der armen Länder nicht gefördert und damit die Armut nicht verringert.
2. Die Hilfe erreicht nicht die Armen, sondern wird von korrupten Eliten missbraucht.
3. Kulturelle Gegebenheiten verhindern wirtschaftliches Wachstum. Mehr Geld löst diese Probleme nicht.

⁸⁷ Forster und Stokke 1999: 37.

⁸⁸ Forster und Stokke 1999: 38.

⁸⁹ Niggli 2008: 111.

4. Dass es trotz nachweisbaren Misserfolgen weiterhin Entwicklungshilfe gibt, ist dem Eigeninteresse der Entwicklungsbehörden zuzuschreiben.

Im Folgenden soll auf wesentliche Faktoren im Umgang mit der Analyse und der sich daraus ergebenden Kritik an der Entwicklungshilfe eingegangen werden. Um wissenschaftlich fundierte Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit anbringen zu können, bedarf es wissenschaftlicher Untersuchungen. Diese Versuche der Messbarkeit sind so alt wie die Entwicklungshilfe selbst. Je nach Studie fallen die Resultate unterschiedlich aus. Grundsätzlich geht es jedoch um die Frage, ob sich Entwicklungshilfe in Form von Wirtschaftswachstum nachweisen lässt und ob dies eine adäquate Messgrösse für den Erfolg darstellt. Ebenfalls sollten die Berechnungsgrundlagen der entsprechenden Studien berücksichtigt werden. So gehen zahlreiche Studien von (aggregierten) Totalbeträgen aus. Dies ist einerseits problematisch, da sich kein detailliertes Bild über einzelne Entwicklungsmassnahmen zeichnen lässt, und andererseits kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Gesamtheit der in der Entwicklungshilfe investierten Gelder tatsächlich der Entwicklung zugutekommen. Dazu muss erwähnt werden, dass verschiedene Komponenten der Entwicklungshilfe in die Berechnung einfließen, die nicht direkt in Zusammenhang mit der eigentlichen Entwicklungshilfe stehen. So zum Beispiel die Not- oder humanitäre Hilfe. Sie dient der Verarbeitung von akuten Notsituationen wie kriegesischen Auseinandersetzungen oder Naturkatastrophen. Möchte man jedoch die Wirksamkeit von Hilfsgeldern auf das Wirtschaftswachstum nachweisen, so ist es fraglich, ob die Not- oder humanitäre Hilfe berücksichtigt werden soll.⁹⁰ Ebenso weisen die Geberländer Aktivitäten wie nation building, Post-Konfliktmanagement, Friedensoperationen, Demobilisierung oder Bekämpfung des Drogenanbaus als Entwicklungsaktivitäten aus. Diese sollten in Bezug auf die Messung des Wirtschaftswachstums nicht berücksichtigt werden.⁹¹ Ein weiteres erschwerendes Element ist die Messbarkeit in Bezug zur Zeitdimension. Investitionen in den Bildungsbereich können beispielsweise erst später in Form von Wirtschaftswachstum nachgewiesen werden. Zahlreiche Studien rechnen jedoch mit sehr kurzen Analyseperioden von vier bis fünf Jahren.

Ebenfalls übt die Wahl der Untersuchungsperiode einen entscheidenden Einfluss auf das Resultat einer Studie aus. Zahlreiche Studien, die heute noch zitiert werden, benutzen Zahlenmaterial aus der Zeit des Kalten Krieges, also der Zeit zwischen 1945 bis 1990. Gerade

⁹⁰ 2006 betrug der Anteil der humanitären Hilfe am Gesamtbudget der DEZA 21.8 Prozent.

⁹¹ Vgl. Niggli 2008: 114.

in dieser Zeit wurden jedoch Entwicklungsgelder zweckentfremdet und politisch motiviert eingesetzt. Es ist davon auszugehen, dass während dieser Zeit nur ein kleiner Teil der Entwicklungsgelder tatsächlich in entwicklungsfördernde Projekte investiert wurde. Die Verwendung solchen Zahlenmaterials für die Messung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe darf in Frage gestellt werden. Studien, die versuchen, die strategisch motivierte Entwicklungshilfe auszuklammern, kommen auf einen Anteil von 11.3 Prozent an der gesamten weltweiten Entwicklungshilfe, der tatsächlich entwicklungsrelevant eingesetzt wurde.⁹²

Ein letzter wichtiger Punkt liegt in der Frage, ob Entwicklung anhand von Wirtschaftswachstum überhaupt gemessen werden kann. Bei den entsprechenden Studien wird von einem linearen Zusammenhang von Entwicklungshilfe und Wirtschaftswachstum ausgegangen. Diese Annahme ist kritisch zu prüfen. In Gesellschaften, in denen das Wohlstandsgefälle steil ist, kommt wirtschaftliches Wachstum häufig überproportional denjenigen Menschen zugute, die schon über ausreichende materielle Ressourcen verfügen. Wirtschaftswachstum kann vorhanden sein, ohne die Situation der unteren sozialen Schichten nachhaltig zu verbessern. Im Gegensatz dazu können Investitionen in den Bereich Gesundheit, Bildung oder Umwelt Armut beseitigen helfen. Diese lassen sich jedoch schwer in Form von Wirtschaftswachstum messen.⁹³ Niggli plädiert deshalb für alternative Studienanlagen, die die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe nicht mit Wirtschaftswachstum, sondern anhand von wachstumsfördernden Indikatoren messen.

Es bleibt festzuhalten, dass mit einer stark aggregierten Variable, wie sie die Entwicklungshilfe darstellt, der Nachweis eines Zusammenhangs auf das Wirtschaftswachstum sehr schwierig zu bewerkstelligen sein dürfte. Untersuchungen, die alternative Versuchsanlagen verwenden und den Fokus auf die Reduktion der Armut anstelle des Wirtschaftswachstums legen, gelangen zu positiven Befunden in Bezug auf die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Die vermeintlichen Erkenntnisse dieser über einen langen Zeitraum verfassten Studien beziehungsweise deren öffentliche Kommunikation beeinflussten die öffentliche Meinung bezüglich der Legitimation der Entwicklungshilfe. Der generellen Kritik an der Entwicklungshilfe wird in Zukunft mit verbesserten Untersuchungsanlagen entgegenzutreten sein, um zielführende Ergebnisse zu erhalten. Niggli verweist darauf, dass diese Kritik an einem zentralen Problem der Entwicklungshilfe

⁹² Reddy und Minoiu 2006: 29.

⁹³ Siehe: Guillaumont, Patrick: Reducing Poverty by Aid Allocation: Uncertainties and Alternative Assumptions, Commentaire de l'article de P. Collier et D. Dollar présenté à la Conference Annuelle de la Banque mondiale sur l'Economie du Développement (ABCDE) Europe, Paris, Juin 1999.

vorbeizielt. Die Kritik berücksichtigt nicht die Zweckentfremdung grosser Teile der Entwicklungshilfe-Budgets durch die Empfängerregierungen.⁹⁴ Die Schweiz, Österreich sowie die skandinavischen Länder gehören jedoch zu denjenigen Staaten, die die Gelder zu grossen Teilen der tatsächlichen Entwicklungshilfe zukommen lassen, indem sie konkrete Programme und Projekte realisieren.⁹⁵

2.3 Institutionelle Kohärenz

Kohärenz befasst sich nicht nur mit den Inhalten von Politikprogrammen und deren Ergebnissen, sondern auch mit der institutionellen Anordnung derjenigen Einheiten innerhalb einer Regierungsbehörde, die mit der Umsetzung von entwicklungspolitisch relevanten Themen betraut sind. Der institutionelle Aspekt spielt bei der Analyse von Kohärenz also eine wesentliche Rolle. Eine „best practise“ in diesem Bereich gibt es nicht. Vielmehr ist von Bedeutung, dass über die institutionellen Arrangements Klarheit herrscht und offenkundige Widersprüche vermieden werden können. Auch bei der institutionellen Kohärenz gibt es keinen End- oder Zielzustand. So wie die Politikinhalte einem ständigen diskursiven Prozess in Richtung mehr Kohärenz unterliegen sollten, so verhält es sich auch bei der institutionellen Ausgestaltung der Strukturen, innerhalb derer Politikergebnisse erzeugt werden. Die Prozesse innerhalb der Arrangements sowie die Reaktionen auf bestimmte Ereignisse können sich schnell verändern. Der Umgang mit internen und externen Geschehnissen kann infolgedessen von Land zu Land variieren. Wichtig scheint es, dass Massnahmen zur Verbesserung der Kohärenz permanent überprüft werden. Nur ein solches Instrument kann die Nachhaltigkeit von Veränderungen im institutionellen Setting oder in den Prozessen gewährleisten.

Die Umsetzung von Kohärenz innerhalb von Regierungsprogrammen ist ein äusserst komplexer Prozess, in dem das institutionelle Arrangement eine zentrale Rolle spielt. Es gibt jedoch Massnahmen im Bereich des institutionellen Settings, die sich bewährt haben. Beispielsweise können unter der in der Theorie formulierten Annahme, dass die Anzahl und Vollständigkeit der involvieren Akteure sowie der Informationsfluss zwischen diesen Akteuren eine wesentliche Rolle spielen, interinstitutionelle Arbeitsgruppen eine zentrale Bedeutung zukommen.⁹⁶ Die mit Entwicklungsfragen beauftragten Ministerien innerhalb einer Regierung spielen die Hauptrolle in der Erreichung eines grösseren Kohärenzgrades in entwicklungsrelevanten Themenbereichen. Innerhalb des Verwaltungsapparats sind sie Ansprechpartner und Stakeholder, um auf Probleme, die in diesem Zusammenhang entstehen

⁹⁴ Niggli 2008: 120.

⁹⁵ Zum Argument der kulturellen und bürokratischen Ursachen siehe: Niggli 2008: 125-136.

können, aufmerksam zu machen. Sie sind dafür verantwortlich, dass funktionierende Mechanismen implementiert werden, um die Kohärenz zu gewährleisten. Diese Mechanismen sollen nicht nur innerhalb der Entwicklungsagenturen greifen, sondern sämtliche Politikbereiche innerhalb einer Regierung umfassen. Es hängt jedoch massgeblich vom politischen Willen ab, Kohärenz auf einer derart umfassenden Stufe umzusetzen. Politische Befindlichkeiten und Positionen können dem Ziel von Kohärenz im Weg stehen. Der Wille dazu muss also von den obersten Entscheidungsinstanzen innerhalb einer Regierung kommen. Einzelne Personen, Regierungsmitglieder, Amtschefs, Politiker können bei der Umsetzung eine zentrale Rolle spielen.⁹⁷

Bei der institutionellen Kohärenz kann zwischen horizontaler und vertikaler Kohärenz unterschieden werden. Bei der *horizontalen Kohärenz* geht es um die Aufgabenverteilung innerhalb einer bestimmten Institution oder Organisation, wenn sich die Aufgabengebiete zweier Abteilungen beispielsweise überschneiden oder nicht klar voneinander abgetrennt sind. Ein Grund für eine horizontale Inkohärenz kann andererseits auch in Abgrenzungsproblemen zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Organisationseinheiten innerhalb der Aussenpolitik liegen. Bei der *vertikalen Kohärenz* stehen hingegen die unterschiedlichen Ebenen innerhalb eines Systems im Vordergrund. Zum Beispiel geht es um die Kohärenz zwischen Entwicklungsorganisationen und multilateralen Organisationen in einem gegebenen Kontext – oder um die Abstimmung zwischen bi- und multilateralen Organisationen gegenüber einem Empfängerstaat. Mit Bezug auf die starke Stellung, die multilaterale Institutionen in einem Geberland haben können, weisen Weston und Pierre-Antoine darauf hin, dass es ohne gemeinsame Vision und Strategie unter den verschiedenen involvierten Akteuren zu einer Unterminierung der Bemühungen auf Seiten des Empfängerstaates kommen kann.⁹⁸ Eine zusätzliche Unterscheidung kann zwischen beabsichtigter und unbeabsichtigter Kohärenz gemacht werden. Auf der institutionellen Ebene werden gemäss dem Modell von Hydén folgende Punkte untersucht:

Institutionelle Ebene: Verfahren und Prozesse
Gemeinsame Ziele und Strategien (Interessen)
Informationsaustausch
Institutionalisierung von Konsultationsverfahren

⁹⁶ Vgl. Modell Hydén 1999: 23 und Vatter et al. 2005: 94.

⁹⁷ Vgl. Ansätze zu Coalition Building beispielsweise bei van Dyke und McCammon (2010).

⁹⁸ Weston und Pierre-Antoine 2003: 18.

Grundsätzlich können jedoch fünf verschiedene institutionelle Arrangements unterschieden werden, innerhalb derer die Entwicklungszusammenarbeit organisiert wird:

1. Integriertes Ministerium für Aussenbeziehungen: Dieses Modell zeichnet sich dadurch aus, dass die Entwicklungszusammenarbeit nicht als separate Politikeinheit, sondern als integraler Bestandteil der Aussenbeziehungen wahrgenommen wird. Die verschiedenen Politikbereiche können für jedes Land oder Region, in dem oder in der Entwicklungshilfe geleistet wird, koordiniert werden, um Inkohärenz zu verhindern. Dänemark und Finnland sind Vertreter dieser institutionellen Anordnung.
2. Entwicklungszusammenarbeit innerhalb des Aussenministeriums: Hier sind die Aufgabenbereiche Entwicklungszusammenarbeit und Aussenbeziehungen organisatorisch in derselben Einheit (Aussenministerium) untergebracht, organisatorisch jedoch voneinander getrennt. Die Kooperation findet auf horizontaler Ebene zwischen den Direktionen oder über den Vorsteher des Ministeriums statt. Staaten, die dieses Modell umgesetzt haben, sind Österreich, Belgien, Irland, Italien, Holland oder Neuseeland.
3. Policy-Ministerium mit separaten Implementierungseinheiten: Die Idee hinter dieser Form ist die eines Ministeriums, das sich einer separaten Einheit bedient, die die Entscheidungen über den ganzen Regierungsapparat umsetzt. Die Haupteinheit ist in der Regel das Aussenministerium und die umsetzende Einheit ist die Einheit für Entwicklungszusammenarbeit. Luxemburg, Norwegen oder Schweden sind Vertreter dieses Modells.
4. Autonome Entwicklungsagentur: In diesem Fall ist die mit der Entwicklungspolitik beauftragte Regierungsstelle sowohl für die Formulierung als auch für die Implementierung von Entwicklungs-Policies verantwortlich. Kohärenz wird durch Koordination mit anderen Ministerien oder auf Regierungsebene in Ausschüssen der Vorsteher der Ministerien erreicht. Staaten,

die dieses Modell anwenden, sind Australien, Kanada, Deutschland, England und die USA.

5. Verschiedene Ministerien mit unterschiedlichen Implementierungseinheiten: Unterschiedliche Ministerien befassen sich mit unterschiedlichen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit. Oft spielt das Aussenministerium eine zentrale Rolle und wird vom Finanzministerium oder weiteren Ministerien flankiert. Kohärenz kann unter den meist zahlreichen Akteuren nur durch intensiven Informationsaustausch und Kooperation zwischen den verschiedenen Einheiten erreicht werden. Länder, die dieses Modell anwenden, sind die Schweiz, Frankreich, Griechenland, Japan, Portugal, Spanien beziehungsweise die EU.

Ein weiterer theoretischer Ansatz im Rahmen des institutionalistischen Blickwinkels ist der akteurzentrierte Institutionalismus.⁹⁹ Dieser Ansatz geht davon aus, dass Aussenpolitik durch das Handeln von Akteuren innerhalb von gegebenen Strukturen zustande kommt. Individuelle Einschätzungen der Akteure sowie ihr Handlungsspielraum innerhalb des politischen Gefüges beeinflussen den politischen Prozess und den politischen Outcome. Dieser Ansatz lehnt sich an den Neoinstitutionalismus an. Er geht davon aus, dass das institutionelle Gefüge einen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse und die Art und Weise hat, wie und welche Akteure sich über einen bestimmten politischen Sachverhalt äussern, zusammenschliessen oder entscheiden. Der Ansatz untersucht den Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen auf das Verhalten der politischen Akteure, die innerhalb dieses Systems agieren. Das Rollenkonzept, auf das im anschliessenden Kapitel näher eingegangen wird, schliesst sich diesem Ansatz ebenfalls an. Der akteurzentrierte Institutionalismus erklärt politisches Handeln nicht ausschliesslich aufgrund von institutionellen Gegebenheiten. Ebenso haben die individuellen Handlungsorientierungen wie Motivation, Interessen, Normen oder Identitäten einen Einfluss auf Entscheidungen. Der akteurzentrierte Institutionalismus geht also davon aus, dass politische Entscheidungen durch die Interaktion verschiedenster Akteure innerhalb unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen situationsabhängig zustande kommen. Wobei sich diese Faktoren auch untereinander verstärken oder abschwächen können. Dieser Ansatz greift mit dem Erklärungsversuch von sozialem Handeln weit in andere Forschungsbereiche ein. Er dient als Modell, wobei die eindeutiger zu definierenden institutionellen Strukturen den Vorrang gegenüber akteurspezifischen Erklärungsansätzen

haben, da letztere schwieriger empirisch zu erfassen sind. Letztlich soll anhand des Forschungsansatzes die Aufmerksamkeit darauf gelenkt werden, dass ein vielschichtiger Zusammenhang zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen und den sich darin aufhaltenden Akteuren besteht. Im Rahmen dieser Untersuchung gilt es zu untersuchen, wie sich diese Faktoren gestalten, sich gegenseitig beeinflussen und welchen Einfluss sie auf ein kohärentes Politikergebnis haben.

In der Literatur über Kohärenz wird häufig der Begriff der Politikkoordination verwendet.¹⁰⁰ Dabei bezeichnet Koordination den Prozess, unterschiedliche Ziele, Handlungen, Interessen zu ordnen und aufeinander abzustimmen.¹⁰¹ Gemäss Schmidt beinhaltet die Koordination darüber hinaus die verschiedenen Formen der politisch-administrativen Verarbeitung interdependenter Problemzusammenhänge.¹⁰² Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Koordination als Prozess im Ergebnis tatsächlich zu Kohärenz führt, ist bisher weitgehend unbeantwortet geblieben.¹⁰³ Allerdings geht Sager davon aus, dass Koordination zu einem höheren Kohärenzgrad führt, wenn sie von Handlungsrationalität geprägt ist, wenn hoch professionalisiertes Expertenwissen zur Verfügung steht und diese Expertise über fest definierte Handlungsspielräume mit hoher Handlungsautonomie verfügt.¹⁰⁴ Koordination führt demnach nicht per se zu einem höheren Kohärenzgrad. Vielmehr spielen weitere Faktoren, die im Bereich des institutionellen Settings sowie auf der Ebene der Individuen zu orten sind, eine wesentliche Rolle. Aus diesem Grund wird im Folgenden näher auf die Akteure und ihre Rolle in Zusammenhang mit dem Erreichen eines kohärenten Politikergebnisses eingegangen.

2.4 Akteurorientierte Kohärenz/Rollenkonzeption

Die Aussenpolitik eines Staates ergibt sich einerseits aus der Wahrnehmung und Interpretation der Informationen über die Aussenwelt und andererseits aus dem Selbstverständnis, welche Rolle ein Staat in diesem System spielen will oder kann. Diese Rollenkonzeptionen beeinflussen staatliches Handeln und die Art und Weise, wie über bestimmte Themen gesprochen wird und welche Optionen einem Staat zur Verfügung stehen. Grundsätzlich bestehen für die Entscheidungsträger sowie die Öffentlichkeit zwei

⁹⁹ Vgl. Mayntz und Scharpf (1995) sowie Scharpf (2000).

¹⁰⁰ Siehe u.a.: Wyss und Zimmermann (1997).

¹⁰¹ Schubert 2002: 449.

¹⁰² Schmidt 1995: 517.

¹⁰³ Vatter et al. (2005).

¹⁰⁴ Sager 2002: 244.

Möglichkeiten der Reaktion auf neue Themen in der Innen- sowie Aussenpolitik: einerseits eine affirmativ progressive Haltung, die Neuem gegenüber aufgeschlossen ist, oder eine negierende defensive oder konservative Haltung, die sich in einem gewissen Grad an Skepsis und Misstrauen äussert.¹⁰⁵ Frei ergänzt, dass sich die Öffentlichkeit in einer komplexen medialen Umwelt durch den Rückgriff auf vereinfachende meinungsbildende Strukturen in der Aussenpolitik zu orientieren versucht. Die Neutralität stelle eine solche Struktur dar und diene als „robuste Zielvorstellung für die Aussenpolitik“. ¹⁰⁶ Goetschel et al. weisen in diesem Zusammenhang zusätzlich auf die Gleichsetzung einzelner Elemente der Aussenpolitik mit nationaler Identität hin, die ein wesentliches Merkmal von Rollenkonzeptionen darstelle.¹⁰⁷

Nationale Entscheidungsprozesse sind als Reaktion der Öffentlichkeit und der politischen Entscheidungsträger zu verstehen.¹⁰⁸ Diese reagieren auf unterschiedliche Einflussfaktoren der Medien oder sind beeinflusst durch andere nationale oder internationale Akteure, die ihre Erwartungen an sie herantragen.¹⁰⁹ Massgebend für den Entscheidungsprozess sind in diesem Sinne kollektive Erwartungen sowie Rollenverständnisse der Individuen. Dabei kommt den nationalen Eliten eine zentrale Rolle in Bezug auf die Rollenkonzeption eines Staates zu. Nationale Rollenkonzeptionen bilden somit einerseits einen Teil der nationalen Identität. Andererseits beinhalten sie internationale Erwartungen, die andere Akteure des internationalen Systems an die Staaten herantragen. Dies führt dazu, dass Rollenkonzeptionen die Handlungsfähigkeit eines Staates durch die Bildung einer kollektiven Identität erst ermöglichen oder beträchtlich beeinflussen oder erweitern können. Durch die Erwartungshaltungen, die dritte Akteure gegenüber dem Staat aufgrund der Identität, die er sich selbst gegeben hat, äussern, kann dieser Handlungsspielraum jedoch auch eingeschränkt werden.¹¹⁰

Für das aussenpolitische Handeln eines Staates muss sich der Staat einerseits im Klaren darüber sein, wie er seine Umgebung einschätzt¹¹¹, und andererseits muss Klarheit darüber herrschen, welchen Platz ein Staat im Gefüge der internationalen Gemeinschaft einnimmt. Aufgrund dieser Einschätzungen werden von den verschiedenen Akteuren aussenpolitische Positionen formuliert. Die Orientierung reicht von Ansätzen der restriktiven Aussenpolitik, die ihre Akzente auf Autonomie legt, über progressive Ansätze, die in der

¹⁰⁵ Vgl. Deutsch und Schmidchen (1977) und Frei (1983).

¹⁰⁶ Frei 1983: 505.

¹⁰⁷ Goetschel et al. 2002: 40.

¹⁰⁸ Siehe beispielsweise: Fischer (2005).

¹⁰⁹ Zum Einfluss der Medien auf politische Entscheidungsprozesse siehe u.a.: Bisky, Kriese und Scheele (2009).

¹¹⁰ Vgl. Goetschel et al. 2002: 40.

¹¹¹ Zur Informationsverarbeitung des Schweizer Bundesrates siehe: Klöti et al. (2005).

Kooperation mit anderen Akteuren bessere Chancen zur Verwirklichung der nationalen Interessen sehen.¹¹² Im Falle der Schweiz ist der Rückgriff auf die Neutralität als restriktives Instrument der Aussenpolitik zu betrachten. Goetschel et al. weisen darauf hin, dass in der Gleichsetzung einzelner Elemente der Aussenpolitik mit nationaler Identität ein wesentliches Element von Rollenkonzeptionen besteht.¹¹³

Entscheidungen werden stets vor dem Hintergrund konkreter Situationen getroffen. Wie dieser Kontext gedeutet wird, hängt von individuellen und kollektiven Faktoren ab. Zu den kollektiven Faktoren gehört auch die nationale Rollenkonzeption. Das heisst, dass sich Politiker in einer Situation so entscheiden, wie sie es mit ihrer individuellen, aber auch kollektiven Identität vereinbaren können. Den Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Verwaltung kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu, insofern sie über eine ungleich höhere Definitionsmacht über eine Rollenkonzeption oder deren Auslegung verfügen als Akteure, die nicht in den Meinungsbildungsprozess eingebunden sind.

Im Anschluss an die Ausführung des aussenpolitischen Handelns eines Staates wird im Folgenden näher auf das Rollenverständnis der Schweiz in Bezug auf ihre aussenpolitischen Aktivitäten eingegangen. Staaten wünschen die Vorhersehbarkeit der Ereignisse im internationalen System. Hierzu gehören gefestigte Rituale, Handlungen oder Institutionen, die zur Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit von Handlungen im internationalen System beitragen. Massgebend für diese Funktionsweise ist die Selbst- und Fremdwahrnehmung. In diesem Sinne kommt dem Rollenverständnis in Bezug auf die Bestimmungsfaktoren der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik eine entscheidende Bedeutung zu.

Die Rollenkonzeption der Aussenpolitik dient dem Verständnis und der Definition des aussenpolitischen Handelns eines Staates. Sie gibt Anhaltspunkte, wie staatliches Handeln in der Aussenpolitik zustande kommt und wie dieses gedeutet werden kann. Historische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Komponenten formen dieses Bild sowie die Selbstwahrnehmung und die daraus abgeleiteten Handlungen und Entscheide. In der Schweiz waren verschiedene Faktoren für die Politikgestaltung nach dem Ende des Kalten Krieges bestimmend. Bereits erwähnt wurde die Neutralität, die als starkes und identitätsstiftendes Instrument von verschiedenen Akteuren auch als politisches Instrument eingesetzt wurde.¹¹⁴ Die zweite Komponente ist die mit der Globalisierung einhergehende wirtschaftliche Öffnung

¹¹² Ein Überblick über den Forschungsstand im angelsächsischen Raum zum Thema Entwicklungshilfe als Instrument der Aussenpolitik liefern Palmer, Wohlander und Morgan (2002).

¹¹³ Goetschel et al. 2002: 40.

der Schweiz.¹¹⁵ Die dritte Determinante war die Positionierung der Schweiz im westlichen Lager in klarer Abgrenzung zu bestehenden kommunistischen Strömungen auf europäischer und globaler Ebene. Insbesondere die Orientierung an den USA als Leitmacht der westlichen Staaten beeinflusste die Schweizer Politik in Form der indirekten Politikgestaltung.

Die aussenpolitischen Entscheidungsträger sind in der Schweiz einerseits die Regierung, andererseits das Volk. Internationale Entwicklungen können von diesen Akteuren unterschiedlich wahrgenommen werden. Grundsätzlich gibt es Akteure, die der Aussenpolitik offen gegenüberstehen, und Akteure, welche eher von einer ablehnenden Haltung geprägt sind. Frei weist darauf hin, dass in Entscheidungsprozessen innerhalb dieser Akteursgruppen beide Haltungen vertreten sein können.¹¹⁶ Die spezifische Haltung gründet in Anlehnung an den akteurzentrierten Institutionalismus im Wesentlichen auf individuelle und kollektive Entscheidungsprozesse, welche aufgrund von Werthaltungen und selektiver Informationsgewinnung zustande kommen. Ein starkes Element ist dabei die Definition der nationalen Identität. Dieses Element wird in der Schweiz stark durch die Konzeption der Neutralität beeinflusst. Aus diesem Grund ist die Neutralität bei zahlreichen Akteuren ein wesentliches Bestimmungsmerkmal, wenn es um die Auffassung, Wahrnehmung oder Definition in Bezug auf die Bewertung oder Entscheide bei aussenpolitischen Fragestellungen geht.

Entscheidungsprozesse finden also auf individueller wie kollektiver Ebene statt. Psychologische Aspekte sind massgeblich an Entscheidungsprozessen beteiligt. Je nach Ausgestaltung des politischen Systems und den institutionellen Voraussetzungen spielen bestimmte Akteursgruppen eine unterschiedliche Rolle. Holsti weist auf die Rolle der politischen Entscheidungsträger hin, die einen starken Einfluss auf die politische Agenda haben.¹¹⁷ Politische Eliten haben den Einfluss, zu bestimmen, welche Themen in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt auf die politische Agenda kommen. Sie beeinflussen somit massgeblich den Entscheidungsprozess. Weiter können auch Erwartungen von aussen, also beispielsweise von Drittstaaten oder internationalen Organisationen, Auswirkungen auf nationale Entscheidungsprozesse haben.

¹¹⁴ Als Beispiel, wie die Neutralität die Schweizer Europapolitik beeinflusst, siehe u.a.: Freiburghaus (2009) oder Kriesi und Trechsel (2008).

¹¹⁵ Für eine Übersicht zur Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz siehe: Goetschel et al. 2002: 164ff.

¹¹⁶ Frei 1983: 505.

¹¹⁷ Vgl. Holsti (1970).

2.5 Ergänzende theoretische Grundlagen

Aussenpolitikanalyse

Nach dem kohärenztheoretischen Hintergrund, der der Beantwortung der Fragestellung dienen soll, folgt an dieser Stelle ein Überblick über die Aussenpolitikanalyse. Sie bildet einen erweiterten theoretischen Rahmen, innerhalb dessen sich das Fallbeispiel untersuchen lässt. Die Aussenpolitikanalyse setzt die Grundbedingungen fest, die dem Verständnis des Handelns von Staaten innerhalb der internationalen Beziehungen dienen. Sie ist ein Analyseraster, die es erlaubt, die Vorgehensweise von Staaten und ihr Verhalten untereinander zu verstehen. Im Zentrum stehen folgende grundlegende Fragen, welchen die Politikwissenschaft für die Analyse der Aussenbeziehungen eine Bedeutung zumisst. In welchem Kontext finden aussenpolitische Entscheidungen statt? Wie laufen aussenpolitische Entscheidungsprozesse¹¹⁸ ab und welches sind die Bestimmungsfaktoren hierfür? Diese werden verständlich, wenn die Geschichte, die Rolle und das Selbstverständnis der Schweiz in der Gegenwart veranschaulicht werden. Holsti äussert sich entsprechend:

„If we assume that most decisions will be reasonably consistent with role conceptions, then the task of foreign policy analysis should be to explain the origins, presence, and sources of change in national role conceptions rather than single decisions.“¹¹⁹

Foreign Policy Analysis oder die Aussenpolitikanalyse ist ein wichtiger Teil der Theorien der Internationalen Beziehungen. Sie trägt nicht nur auf theoretischem, sondern auch auf methodologischem Gebiet zur Erkenntnisgewinnung in Bezug auf die internationalen Beziehungen bei.¹²⁰ Hudson sieht den Sinn der Foreign Policy Analysis nicht nur in der Erklärung einzelner Ereignisse oder Entscheidungen¹²¹, sondern einer ganzen Folge von Ereignissen oder Entscheidungen in Zusammenhang mit einer bestimmten Sachfrage.¹²² Die entscheidende Frage dieser theoretischen Forschungsrichtung ist die Bestimmung der Determinanten, die für das aussenpolitische Handeln verantwortlich sind.¹²³ Von der Mikro- bis hin zur Makroebene kommen prinzipiell alle Analyseebenen infrage, solange die anvisierten Variablen einen Erklärungswert für die Analyse der Aussenpolitik eines Staates besitzen.

¹¹⁸ Für eine detaillierte Analyse der Entscheidungsprozesse in der Schweizer Aussenpolitik siehe: Klöti et al. (2005).

¹¹⁹ Holsti 1970: 306.

¹²⁰ Hudson 2005: 21.

¹²¹ Auch Nichtentscheidungen fallen darunter.

¹²² Hudson 2005: 2.

¹²³ Vgl. Hudson 2005: 2.

Die Forschung arbeitet hierbei auf verschiedenen Analyseebenen, mit unterschiedlichen theoretischen Annahmen und methodologischen Vorgehensweisen.¹²⁴ Die Erklärung dieser Entscheidungsprozesse kann auf internationaler oder systemischer Ebene, auf nationaler oder individueller Ebene wissenschaftlich angegangen werden. In der vorliegenden Arbeit wird der Fokus hauptsächlich auf einen internationalen oder systemischen Ansatz gelegt, wie er von Waltz entwickelt wurde.¹²⁵ Systematische Ansätze legen in ihrer Betrachtungsweise von aussenpolitischen Entscheidungsprozessen den Schwerpunkt auf das internationale Umfeld, in dem ein Staat agiert.

Die theoretische und methodologische Einbettung des systemischen Ansatzes findet sich unter anderem in der realistischen Schule.¹²⁶ Bei dieser Betrachtungsweise steht ein rationales, ziel- und zweckorientiertes Handeln individueller oder kollektiver Akteure im Vordergrund. Für die Beantwortung der Fragestellung nach den Bestimmungsfaktoren und den sich daraus ableitenden Synergiepotentialen wird dieser Ansatz als dienlich erachtet. In die Aussenpolitikanalyse fliessen weitere theoretische Ansätze von verschiedenen Theorien mit ein. Als erweiterter Forschungsgegenstand im Sinne der Interdependenz wird von Sundelius die thematische Erweiterung der aussenpolitischen Agenda und die damit verbundene Möglichkeit von inhaltlichen Verknüpfungen, der sogenannte „issue linkage“, genannt. Ebenso wird die steigende Bedeutung multilateraler Verhandlungen und Abkommen erwähnt.¹²⁷ Der stark akteurzentrierten Sichtweise, wie sie von zahlreichen Autoren vertreten wird, kommt in dieser Anwendung keine spezielle Bedeutung zu. In dem die Aussenpolitikanalyse an den Bestimmungsfaktoren für das aussenpolitische Handeln von Staaten in einem internationalen System interessiert ist, kommt ihr im Rahmen dieser Arbeit eine Bedeutung zu. Die Aussenpolitikanalyse erlaubt einen breiten Fokus der Untersuchung, da sie sich keinen Faktoren verschliesst, die zur Erklärung von Determinanten der Aussenpolitik eines Staates dienen.

Systemische Betrachtungsweise

Einer systemischen Betrachtungsweise liegen Ansätze der Systemtheorie zugrunde. Demnach bestehen verschiedene differenzierte Funktionssysteme, die verschiedene gesellschaftliche Funktionsbereiche abdecken. Die Systeme können horizontal oder vertikal miteinander in

¹²⁴ Goetschel et al. 2002: 30.

¹²⁵ Waltz entwickelte einen systemischen Ansatz der internationalen Politik. Dies im Gegensatz zum Realismus von Morgenthau, der eine Theorie der internationalen Politik als Aussenpolitiktheorie formulierte.

¹²⁶ Goetschel et al. 2002: 31.

¹²⁷ Sundelius 1980: 196-197.

Verbindung stehen. Jedes System folgt einer systeminhärenten Logik, welche von den jeweiligen Zielen abhängt. Die Ziele wiederum gründen auf den spezifischen Normen und Werten. Die einzelnen Systeme sind jedoch nicht isoliert voneinander zu betrachten, sondern Teil eines Gesamtsystems. Rationale Entscheidungen innerhalb eines Systems führen jedoch nicht zwingend zu Kohärenz in den übrigen Systemen, da diese unterschiedliche Normen, Werte und Ziele für sich beanspruchen.¹²⁸

Wesentlich in der Beurteilung von Kohärenz ist deshalb der Standpunkt, von dem man aus die Analyse vornimmt. Bisher wurden vier verschiedene Kontexte identifiziert, innerhalb derer die Frage nach Kohärenz betrachtet werden kann. Diese konzeptuellen Frameworks enthalten wiederum zahlreiche Subsysteme. Bis anhin wurde die Komplexität nur in Bezug auf den Politikbereich der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Geber- und Empfängerinstitutionen erwähnt. Obwohl übergeordnete Strukturen in Form der OECD oder UNO existieren, variieren jedoch die Vorstellungen der verschiedenen Akteure, die mit der Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit beauftragt sind, darüber, wie Entwicklung am effizientesten umzusetzen ist. Dies gilt sowohl für staatliche als auch für nichtstaatliche Organisationen und Institutionen. Die unterschiedlichen Normen, Werte und Interessen sind konstituierende Faktoren eines Systems, innerhalb dessen rationale Entscheidungen gefällt werden. Demzufolge werden Entscheidungen in einem Subsystem von der Warte der innerhalb des Systems vorherrschenden Normen, Werte und Interessen aus beziehungsweise aufgrund dessen gefällt. Daraus resultiert, dass innerhalb eines hierarchischen Systems verschiedene Entscheidungsgrundlagen für Entscheidungen massgeblich sein können. Trotzdem sind sie Teil eines Gesamtsystems, innerhalb dessen sie ihre Funktion rechtfertigen.

Demnach können Subsysteme Hindernisse bei der Umsetzung von mehr Kohärenz bilden, und zwar vorwiegend aus der Sicht von höheren politischen Ebenen, da Policies zur Steigerung der Kohärenz häufig von diesen Ebenen ergriffen werden. Die Erreichung von Kohärenz ist deshalb ebenfalls in hierarchischen Systemen (vertikal) aufgrund der Involvierung von Akteuren aus unterschiedlichen Systemen (horizontal) nicht einfach. Dies gilt gemäss Forster und Stokke für alle vier identifizierten Frameworks. Insbesondere für die Entwicklungspolitik eines Geberlandes gegenüber einem Empfängerland, für die Politik der Geberländer und die Kohärenz der Geber-Empfänger-Policies.¹²⁹

Funktionale Betrachtungsweise

¹²⁸ Zur Funktion von Normen in der Aussenpolitik siehe: Hofstetter (1990).

¹²⁹ Forster und Stokke 1999: 26.

Das Ende des Kalten Krieges, die Globalisierung und die globalen Zukunftsaufgaben haben Auswirkungen auf die Stellung der Schweiz in der internationalen Politik und führen zu sich verändernden Politikfeldern. Die klassischen Politikfelder wie Aussen-, Sicherheits- oder Verteidigungspolitik müssen sich an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Dies wird anhand neuer und angepasster Strategien und Leitbilder, aber auch mit neuen Instrumenten umgesetzt. Die Vernetzung der Politikbereiche führt zudem dazu, dass einzelne Fachbereiche ihre Verbindungen mit dem internationalen Umfeld stärken und ausbauen. Hierbei kann eine zunehmende fachliche Ausdifferenzierung festgestellt werden.

In der Entwicklungspolitik setzen sich ebenfalls neue Ansätze durch. Nachhaltige Entwicklung, Global Governance und die Erreichung der MDG bilden neue Tragsäulen eines zunehmend internationalen Politikfeldes. Der Entwicklungszusammenarbeit sind neue Aufgaben übertragen worden, sie verfügt jedoch auch über ein breiteres Instrumentarium. Menschenrechte, Umweltschutz oder Frauenförderung gehören zu den neueren Betätigungsfeldern. Heute kommt der Entwicklungspolitik in der Bewältigung von strukturellen Krisen eine grössere Bedeutung zu. Sie versucht mit verschiedenen Akteuren zu kooperieren und involviert verstärkt den privaten Sektor. Der private Sektor spielt im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe eine zunehmend wichtige Rolle. Das wachsende Bewusstsein für politische Kohärenz führt zu wachsenden Diskussionen über Anpassungen in Politikbereichen, die die Entwicklungszusammenarbeit tangieren. Tragfähige, ausgereifte und von der internationalen Gebergemeinschaft anerkannte Konzepte, wie der private Sektor beispielsweise in die Erreichung der Millenniumsziele und in die Entwicklungszusammenarbeit generell integriert werden kann, existieren zum heutigen Zeitpunkt noch keine.¹³⁰

Die Entwicklungspolitik muss vor dem Hintergrund der globalen und systemischen Veränderungsprozessen ihren Platz im Gesamtsystem neu bestimmen. Eine Einordnung der Entwicklungspolitik in das Gesamtsystem hängt von folgenden Komponenten ab. *Erstens* muss das Verhältnis zur Aussenpolitik geklärt werden. Die beiden Politikbereiche teilen sich ihre Arbeitsfelder ausserhalb der nationalstaatlichen Grenzen, in Bezug auf ihre Instrumente weisen sie jedoch grundlegende Differenzen auf. *Zweitens* sollte das Verhältnis zu einzelnen Fachpolitiken geklärt werden. Beide Bereiche haben ähnliche Aktionsfelder und bedingen einander. *Drittens* sollte die geografische Abgrenzung klar definiert werden.

Durch den normativen Ansatz der Entwicklungspolitik unterscheidet sie sich grundlegend von anderen Politikbereichen. Während in der Aussenpolitik die Interessen eines

¹³⁰ Es existieren zahlreiche Einzelprojekte und Konzepte auf lokaler oder regionaler Ebene.

Staates als legitime Handlungsgrundlage betrachtet werden, war in der Entwicklungspolitik ein normativer Ansatz das Handlungsmotiv. Dieser Ansatz wird heute neu überdacht. Die Interessen eines Staates fliessen heute wieder vermehrt in die Strategien der Entwicklungspolitik ein. Auch wenn die historische Diskrepanz in diesem Punkt kleiner ist als deren öffentliche Wahrnehmung, kann gesagt werden, dass die Staaten heute vermehrt öffentlich ihre Interessen den entwicklungspolitischen Tätigkeiten zugrunde legen. In der Diskussion über die Neupositionierung und Stärkung der Entwicklungszusammenarbeit muss überlegt werden, ob sich die normative Komponente in ein Gesamtsystem von vorwiegend funktional agierenden Politikbereichen eingliedern lässt.

Normativ konstituierte Ansätze können nur teilweise mit funktional definierten Zielen und Positionen in Einklang gebracht werden. Erschwerenderweise kommt hinzu, dass kein Diskurs über die Geltung der verschiedenen Ansätze geführt werden kann, da sie auf unterschiedlichen grundlegenden Annahmen beruhen. Dies macht es schwierig, die normativ orientierte Entwicklungspolitik in ein System mit funktionalen Ansätzen zu integrieren. Dieser Konflikt ist dem Schweizer Bundesrat durchaus bewusst. Ebenso haben sich diverse Autoren mit diesem Thema auseinandergesetzt. Meistens steht dabei die Diskussion um die Güterabwägung zwischen der Verfolgung von wirtschaftlichen Interessen und der Durchsetzung von normativen Werten, wie Menschen- oder Freiheitsrechte, im Vordergrund.

Kloke-Lesch ist der Ansicht, dass Entwicklung als offener Prozess definiert werden muss. Dies aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen qualitativen Entwürfen von Entwicklung. Dieser Prozess kann anhand von nationalen Zielen und Interessen beeinflusst werden, die im politischen Diskurs national wie international zu formulieren sind.¹³¹ Mit der Loslösung von der normativen Dimension, wie das zunehmend beobachtet werden kann, öffnet sich die Entwicklungspolitik für die Einordnung ihrer Mittel und Ziele in den Gesamtkontext der nach aussen gerichteten Aktivitäten eines Staates. Beachtet werden müssen die unterschiedlichen Aufgabenfelder der Aussen- und Entwicklungspolitik. Während die Aussenpolitik auf die Gestaltung von Beziehungen zu anderen Staaten baut, ist die Entwicklungspolitik daran interessiert, die Verhältnisse in einem anderen Staat zu verändern und zu verbessern. Daraus ergibt sich auch eine unterschiedliche Aufbauorganisation in den Beziehungen im Allgemeinen und der Entwicklungszusammenarbeit im Speziellen.

In Bezug auf die zur Verfügung stehenden Instrumente kann angefügt werden, dass Aussenpolitik insbesondere auf das Instrument der Diplomatie setzt, während Entwicklungspolitik auf Projektbasis versucht, die Rahmenbedingungen innerhalb eines

¹³¹ Vgl. Kloke-Lesch (2000).

Staates zu verändern. Die Aussenpolitik konzentriert sich in erster Linie auf die Aufnahme und den Erhalt von zwischenstaatlichen Beziehungen. Entwicklungspolitik hingegen will diese Beziehungen im Sinne der zu verändernden Rahmenbedingungen beeinflussen. Was die geografische Beschränkung anbetrifft, so gilt es in Bezug auf die Schweiz zwei Tatsachen festzuhalten. Einerseits legt die Schweiz grossen Wert auf das Universalitätsprinzip. Dies legt die Grundlage, mit allen Staaten Beziehungen einzugehen. Andererseits ist die Ressource „Aussenbeziehungen“ und „Entwicklungspolitik“ eine begrenzte Ressource. Die Prioritäten der geografischen Konzentration von Aktivitäten müssen also im Rahmen der nationalen Interessen und Ziele festgelegt werden. Die DEZA und das SECO haben mit der Reduktion der Anzahl Kooperationspartner begonnen, ihre Ressourcen zu bündeln, so wie das im GPK-Bericht und im DAC-Bericht zur Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz gefordert wurde.

Eine funktionale Positionsbestimmung der Entwicklungspolitik könnte gemäss Kloke-Lesch so aussehen, dass diese die Mitgestaltung der Verhältnisse in anderen Ländern mit zivilen Mitteln bewirkt. Zu den Instrumenten gehören die Realisierung von Projekten und Programmen in Verbindung mit Beeinflussung von Rahmenbedingungen in Partnerländern. Die Entwicklungspolitik definiert ihre Ziele auf der Grundlage von gesamtstaatlichen Zielen und Interessen und steuert entsprechend ihren Mitteleinsatz. Entwicklungspolitik ist somit ein eigenständiger Politikbereich, der sich in seinem Aufgabengebiet und in seinen zur Verfügung stehenden Instrumenten grundsätzlich von anderen Politikbereichen unterscheidet. Werte und Normen können dabei die Grundlage von aussenpolitischen Zielen bilden.

In Bezug auf das Zusammenwirken von Entwicklungspolitik mit anderen Politikbereichen geht Kloke-Lesch davon aus, dass in einer zunehmend globalisierten Welt die feste Zuordnung von Leitbildern, Instrumenten und Aufgabenfeldern keinen festen Bestand mehr hat. Die einzelnen Politikbereiche sollten die Gesamtheit der Ziele und Interessen eines Staates verfolgen oder zumindest berücksichtigen. Dies nennt Kloke-Lesch das „wechselseitige Kohärenzgebot“. Die Abgrenzung von Politikbereichen kann nicht hauptsächlich durch die Zuordnung von Ziel- und Interessensbereichen auf der normativen Ebene erfolgen, sondern muss auf der funktional nach Aufgabenfeldern und Instrumenten getrennten Ebene umgesetzt werden.¹³²

Die Notwendigkeit eines funktionalen Zusammenwirkens zwischen Politikfeldern nimmt zu. In der Schweizer Ostpolitik ist die Aussenpolitik für die Beziehungen zu den einzelnen Staaten zuständig und schafft den allgemeinen völkerrechtlichen Rahmen. Die Entwicklungspolitik zielt auf Veränderungen der Rahmenbedingungen durch Projekte und

¹³² Vgl. Kloke-Lesch 2000: 5ff.

Programme ab. Die Verteidigungspolitik leistete ebenfalls einen Beitrag im Rahmen von friedenserhaltenden Einsätzen. Die Innenpolitik ihrerseits beeinflusst beispielsweise in der Bewilligung der entsprechenden Rahmenkredite oder über die Steuerung der Migrationspolitik die Beziehungen zwischen der Schweiz und den Oststaaten. Der Bereich der Entwicklungspolitik ist dabei ein besonders effizienter Funktionsbereich, der Länder-, Instrumenten- und Fachkompetenz verbindet. Er ist fachübergreifend und kann verschiedene Ziele und Interessen auf regionaler Ebene bündeln und integriert verfolgen.¹³³

Die Frage nach der Koordination und Kohärenz stellt sich aus funktionaler Betrachtungsweise dadurch, dass die zu bewältigenden Aufgaben komplexer geworden sind und quer zu den einzelnen Politikbereichen liegen. Somit können sie von keinem Akteur allein verfolgt werden. In der Schweiz stellen der Bundesrat in erster und die ausführenden Departemente in zweiter Linie die Abläufe sicher. Dazu benötigt es jedoch auch die Aufgabe der Ressortzuteilung. Das heisst, es muss bestimmt werden, welche Fachstelle für ein Problem die Federführung übernimmt. Es wurde an vorangegangener Stelle schon darauf hingewiesen, dass das Problem der unklaren Regelung der Federführung als ein grosser Mangel innerhalb der Koordination der Schweizer Aussenpolitik angesehen wird. In Bezug auf die unterschiedlichen Aufgaben wurde oben bereits eine Grundlage für eine Unterscheidung gelegt. Die Regelung im Hinblick auf die Zuordnung inhaltlicher Ziel- und Interessensbereiche sollte daran anschliessen.

Im Vordergrund sollte dabei die Frage stehen, welcher Bereich den hauptsächlichen Beitrag zur Lösung eines Problems beisteuern kann. Die Zuordnung eines Problems zu einem bestimmten funktionalen Bereich bedeutet, dass dieser die Federführung in einer gewissen Sachfrage wahrnimmt und die übergreifenden Aktivitäten aller involvierten Akteure koordiniert. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dieser Politikbereich ein „Kohärenzprimat“ für sich beanspruchen kann, da die anfallenden Aufgaben in der Regel Querschnittsaufgaben darstellen. Die Entwicklungspolitik sollte auf funktionaler Ebene die Zuständigkeit für die zivilen Massnahmen zur Mitgestaltung der Verhältnisse in anderen Ländern sowie für die entsprechenden nationalen und internationalen Einrichtungen und Veranstaltungen wahrnehmen. Auf inhaltlicher Ebene sollte die Entwicklungspolitik die Federführung für alle inhaltlichen Aufgaben wahrnehmen, die mit den Mitteln des funktionalen Zuständigkeitsbereichs zu bewältigen sind.

Im Bereich der funktionalen Zuständigkeiten ist die grosse Zahl der Aufgaben der DEZA zugeordnet. Eine Abtrennung findet jedoch im Bereich der wirtschaftlichen

¹³³ Vgl. Klope-Lesch 2000: 7ff.

Unterstützung statt, wo das SECO die Federführung beansprucht. Dazu kommen die verstreuten Zuständigkeiten innerhalb der europäischen und globalen Entwicklungspolitik wie beispielsweise bei der Europäischen Entwicklungsbank, innerhalb der Bretton-Woods-Institutionen,¹³⁴ dem UNHCR oder der UNDP. Bei globalen Fachaufgaben ist der Entwicklungspolitik noch keine umfassende Federführung zugewiesen worden. Der Entwicklungspolitik sollte in Zukunft die inhaltliche Federführung für die Bereiche zugeordnet werden, die in erster Linie die Mitgestaltung der Verhältnisse in den Partnerländern erfordern.¹³⁵

Kloke-Lesch plädiert denn auch für eine notwendige Konzentration auf entwicklungspolitische Kernaufgaben anstelle der traditionellen normativen Ansätze. Die Entwicklungspolitik solle sich nicht länger fragen, welchen Beitrag eine Aufgabe, ein Instrument oder eine Arbeitseinheit zur Förderung der Entwicklungsländer leiste, sondern ob sie zum funktionalen Zuständigkeitsbereich der Entwicklungspolitik gehöre. Anschliessend könne auf die Frage eingegangen werden, welchen Beitrag sie zur Bewältigung von Aufgaben zu leisten in der Lage sei.¹³⁶ Eine Konzentration auf vorrangige Länder, Ländergruppen oder Regionen und dort verfolgte Ziele und Interessen könne aus theoretischer Sicht immer nur eine sein, die die gesamte Bundesverwaltung betreffe. Denkbar wäre hier eine geografische Konzentration auf Länder und Regionen, die aufgrund ihrer geografischen Lage, ihrer wirtschaftlichen oder politischen Relevanz oder ihrer Relevanz für die Lösung globaler Fachaufgaben zur Verfolgung der Ziele und Interessen der Schweiz von besonderer Bedeutung seien. Das Engagement in globalen Fachaufgaben, die auf die Veränderung von globalen Rahmenbedingungen abzielten, sollte nur dann wahrgenommen werden, wenn es sich aus fachlicher und geografischer Sicht für die Entwicklungspolitik kohärent in übergeordnete Zielsetzungen eingliedern und entsprechende Ergebnisse erwarten lasse.

Die Schweizer Entwicklungspolitik sollte demnach in der Lage sein, die funktionalen Zuständigkeitsbereiche und die inhaltliche Federführung kompetent wahrzunehmen. Die verschiedenen Interessen der Schweiz sollten bei entwicklungspolitischen Aktivitäten kohärent und ergebnisorientiert integriert werden. Diese sollten ebenfalls durch den Einsatz der verschiedenen zur Verfügung stehenden Instrumente in Verbindung mit der Beeinflussung der Rahmenbedingungen in den Partnerländern umgesetzt werden.

¹³⁴ Ausgenommen hiervon ist die Währungspolitik, da sie funktional betrachtet die Beziehung zwischen den Ländern regelt und nicht primär auf eine Veränderung im betreffenden Land abzielt. Die Entwicklungskredite, die über die Bretton-Woods-Institutionen (BWI) abgewickelt werden, sind allerdings dem Aufgabengebiet der Entwicklungspolitik zuzusprechen.

¹³⁵ Vgl. Kloke-Lesch (2000).

¹³⁶ Vgl. Kloke-Lesch 2000: 15.

Teil II

3 Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik

3.1 Grundlagen

Das Kapitel Schweizer Aussenpolitik soll einen adäquaten Überblick über die Konzeption und die Schwerpunkte der Schweizer Aussenpolitik liefern.¹³⁷ Es sollen wesentliche Bestimmungsmerkmale herausgearbeitet werden, wie die Schweiz auf das sich verändernde Umfeld nach 1989 reagiert hat. Dies als Grundlage, um im folgenden Kapitel eine kohärenztheoretische Beurteilung der Schweizer Aussenpolitik vorzunehmen. Das Kapitel beginnt mit einer Definition des Begriffs Aussenpolitik.

Aussenpolitik¹³⁸ hat zum Ziel, die Interessen eines Staates gegenüber anderen Akteuren, die ausserhalb seines Staatsgebietes liegen, zu vertreten. Die Voraussetzungen hierfür sind die Staatlichkeit und die Fähigkeit und den Willen zur Bestimmung dieser Interessen. Die Interessen eines Staates sind aufgrund der verschiedenen Akteure nicht konstant. Die Aussenpolitik ist Teil der Beziehungen eines Staates mit anderen Staaten oder Subjekten im internationalen System. Unter dem Schirmmantel der Aussenpolitik unterhält ein Staat jedoch weit reichende Beziehungen, die durchaus die innenpolitischen Bereiche oder Aufgaben widerspiegeln können, so zum Beispiel Kultur-, Sicherheits- oder Wirtschaftspolitik als staatliche Domänen.

Die Aussenpolitik stellt die Verbindungen von Ereignissen innerhalb eines Staates mit der Aussenwelt sicher. Staaten sind die einzigen Akteure, die eine Aussenpolitik betreiben. Andere Akteure im internationalen System versuchen allenfalls Einfluss auf dieselbe auszuüben oder sind daran beteiligt, doch betreiben sie keine Aussenpolitik im eigentlichen Sinn. Die Staaten sind nach wie vor die wichtigsten Akteure im internationalen System. Die Zahl der nichtstaatlichen Akteure hat sich jedoch vervielfältigt, und ihr Einfluss auf die Politik der Staaten hat zugenommen. Ihr Einfluss hat in einem Mass zugenommen, dass

¹³⁷ Für einen Überblick über die Entscheidungsprozesse in der Schweizer Aussenpolitik siehe: Klöti et al. (2005).

¹³⁸ Als Aussenpolitik soll gemäss Goetschel et al. (2002) dasjenige Verhalten verstanden werden, mit dem die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber anderen Staaten, d.h. im internationalen System, wahrnimmt und durchsetzt.

Staaten heute nicht mehr die alleinige Souveränität in der Gestaltung der Aussenpolitik besitzen.¹³⁹

Es erweist sich als schwierig, die Schweizer Aussenpolitik als ein eigenes Politikfeld zu definieren. Schliesslich weisen aufgrund der zunehmenden globalen Interdependenz sowie aufgrund der europäischen Integration zahlreiche nationale Politikbereiche eine internationale Dimension auf. Gabriel und Fazun teilen die Schweizer Aussenpolitik dennoch in vier unterschiedliche Bereiche ein: Sicherheitspolitik, Europäische Integration, Aussenhandel und Entwicklungspolitik.¹⁴⁰ Im Folgenden soll vorwiegend auf die Schweizer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik eingegangen werden. Da die Entwicklungspolitik als Querschnittsbereich einen Schwerpunkt der Untersuchung bildet, wird der Fokus entsprechend auf aussenpolitische Politikbereiche gelegt, mit Bezug und Berührungspunkten zu entwicklungspolitischen Themen.

Grundsätzlich herrscht im innerstaatlichen Bereich eine höhere Regelungsdichte als im System der internationalen Beziehungen. Die Aussenpolitik verfügt aufgrund dessen über einen ungleich grösseren Handlungsspielraum. Das Fehlen von Verbindlichkeit und Sanktionsmassnahmen führte zur legitimen Anwendung von Gewalt unter den Staaten. Mit den Vereinten Nationen sowie in internationalen Organisationen und Konventionen, die der Prävention von Gewaltkonflikten gewidmet sind, wird heute versucht, Gefahren für die internationale Sicherheit ohne den Einsatz von militärischer Gewalt beizulegen. Aussenpolitik wurde stets in Verbindung mit der Durchsetzung der eigenen Interessen und der damit zusammenhängenden Unabhängigkeit und Souveränität eines Staates betrieben. Wobei wirtschaftliche Interessen häufig unter dem Namen der Unabhängigkeit und Souveränität durchgesetzt wurden.

Die realistische Schule begründete den Begriff der „high politics“, der das Primat der Aussenpolitik über die anderen Politikbereiche zum Ausdruck bringen sollte. Gemäss dieser Auffassung kann Aussenpolitik nur dann erfolgreich sein, wenn sie einheitlich und kohärent erscheint und im Bedarfsfall rasch reagieren kann. Die Aussenpolitik ist noch heute mehrheitlich eine Domäne der Exekutive. Hill und Wallace führen dies darauf zurück, dass die Aussen- und Verteidigungspolitik direkt mit der Bewahrung der nationalen Souveränität zusammenhängt und deshalb eher der Exekutive zugeordnet wurde.¹⁴¹

¹³⁹ Goetschel et al. 2002: 27.

¹⁴⁰ Gabriel und Fanzun 2003: 3.

¹⁴¹ Hill und Wallace 1996: 6.

Der staatlichen Souveränität kommt in der Diskussion um die Aussenpolitik eine besondere Bedeutung zu. Obwohl der Begriff vor allem aus völkerrechtlicher Sicht eine Rolle spielt, bedingt das freie Handeln eines Staates gegen aussen die Souveränität eines Staates. Andererseits ist die Aussenpolitik jedoch auch ein Instrument, um ebendiese Souveränität zu bewahren. Interne Souveränität bezieht sich auf die Vorherrschaft eines Staates auf sein eigenes Territorium und externe Souveränität bezieht sich auf die Fähigkeit eines Staates zu einer eigenständigen Politik gegen aussen.

Die Interessen eines Staates bilden sowohl in der politikwissenschaftlichen Diskussion als auch in dieser Arbeit einen zentralen Aspekt. Macht und Interesse gehören denn auch zu den Schlüsselbegriffen der realistischen Schule.¹⁴² Die ursprüngliche Definition, wonach die Interessen eines Landes auch die vollumfänglichen Interessen seiner Bürger widerspiegeln¹⁴³, trifft nach heutigem Verständnis nicht mehr zu. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Interessen eines Landes durch eine ständige Auseinandersetzung der verschiedenen massgeblichen politischen Kräfte formuliert und durchgesetzt werden. In der heutigen Zeit spielen die Medien in diesem Zusammenhang eine immer bedeutendere Rolle, insofern als sie in der Lage sind, den gesellschaftlichen Diskurs aufzugreifen und zu einem gewissen Grad zu steuern. In einem zunehmend integrierten Europa sind zudem die Wechselwirkungen zwischen nationaler und europäischer Aussenpolitik immer stärker spürbar. Politiker müssen ihre Entscheide vor den eigenen Parteien und Wählern rechtfertigen, wobei sie sich in Verhandlungen auf die Meinung ebendieser berufen können. Im Vordergrund der Argumentation stehen jedoch die nationalen Interessen. Diese Voraussetzungen gelten im Wesentlichen auch für die Schweizer Politik gegenüber Europa, obwohl die Schweiz kein EU-Mitglied ist.

Albrecht erwähnt in Zusammenhang mit den nationalen Interessen drei wichtige Fragen für die Aussenpolitik¹⁴⁴: Welche Interessen verbergen sich hinter dem sogenannten nationalen Interesse? Wer definiert die nationalen Interessen? Und welche Mittel werden eingesetzt, um nationale Interessen zu verfolgen? In Bezug auf die Diskussion, wie sich politische Interessen herleiten, durch einen ständigen Disput von verschiedenen Parteien, ist die Frage, welche Interessen sich hinter formulierten politischen Positionen verbergen, berechtigt. Die Frage nach der Definitionshoheit ist in einer Zeit, in der das Stichwort „Ownership“ in aller Munde ist, ebenfalls interessant. Wer über die Definitionshoheit eines

¹⁴² Goetschel et al. 2002: 28.

¹⁴³ Albert 1992: 68.

¹⁴⁴ Goetschel et al. 2002: 29.

politischen Themas verfügt, besitzt in der öffentlichen Diskussion bereits einen Vorteil.¹⁴⁵ Die Kenntnis darüber, welche Mittel für das Erreichen der partikulären Ziele eingesetzt werden, gibt Aufschluss über den Prozess, wie er sich im Policy Cycle widerspiegelt. Beispielsweise können Aussagen in Bezug auf Politikformulierungs-, Umsetzungs- oder Evaluationsprozesse gemacht werden.

Das internationale System hat sich vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges grundlegend verändert. Für die Schweiz, die sich im Herzen Europas befindet, spielen die gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozesse eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung ihrer Politik gegen aussen. Die bipolare Welt des Kalten Krieges ist durch ein multipolares System abgelöst worden. Die europäische Union hat sich in dieser Zeitspanne geografisch ausgeweitet und thematisch vertieft. Ruloff¹⁴⁶ nennt vier Kriterien, die die Welt von heute und deren Veränderung am ehesten charakterisieren: Gewaltanfälligkeit, Ökonomisierung und Interdependenz, Multilateralisierung und Volatilität. Aus diesem Grund fand in der Schweiz seit dem Ende des Kalten Krieges eine aussenpolitische Öffnung statt. Als neutraler Staat profitierte die Schweiz in Zeiten der Blockkonfrontation und verfolgte eigennütze wirtschaftliche Interessen. Es kann gesagt werden, dass die Schweiz nicht aufgrund der Neutralität wirtschaftlich profitierte, sondern dass die Neutralität bewusst als politisches Instrument der Interessendurchsetzung angewendet wurde und auch heute noch wird. Der grundlegende Unterschied in der Schweizer Aussenpolitik vor und nach dem Ende des Kalten Krieges ist die Zunahme der Komplexität. Komplexität nicht nur im Sinne, dass die Themen durch die Involvierung mehrerer Akteure rein quantitativ schwieriger zu bearbeiten sind; sondern auch unter dem Gesichtspunkt, dass Aussenpolitik nicht länger ausschliesslich als Aussenwirtschaftspolitik betrieben werden konnte. Die Schweiz stellte ihre aussenpolitische Konzeption nach dem Ende des Kalten Krieges auf ein neues Fundament.¹⁴⁷ Wollte sie im neuen Europa weiterhin eine Rolle spielen, musste sie sich den neuen Gegebenheiten anpassen. Diese Anpassung bedeutete im Endeffekt eine politische Öffnung der Schweiz.

Mit dem Ende der Sowjetunion regte sich in den vormals durch die West-Ost-Politik beeinflussten Ländern Widerstand, und es entwickelten sich Emanzipationsbewegungen und neu auftretender Nationalismus. Es entstand in vielen Teilen der Welt eine neue Dynamik um regionale Vorherrschaft. Ethnische Spannungen brachen auf und führten zu einem grundlegend veränderten Konfliktbild, den innerstaatlichen Konflikten. Die

¹⁴⁶ Bernauer und Ruloff 2000: 13f.

Multilateralisierung ist an der zunehmenden Bedeutung von staatenübergreifenden Institutionen und Organisationen erkennbar. Durch die zunehmende Interdependenz wächst der Bedarf an gemeinsamer Problemlösungskapazität der Staatengemeinschaft, da regionale oder globale Probleme einzelne Staaten überfordern. Kooperation hat unter industrialisierten Staaten die konfliktive Auseinandersetzung vorwiegend verdrängt.

Der Einfluss eines Staates in einer multilateralen Organisation ist heute von grosser Bedeutung in Bezug auf die Einflussnahme eines Staates auf ein bestimmtes Politikfeld. Die Schweiz hat diese Entwicklung erkannt und sich für eine aktive Teilnahme im multilateralen System der internationalen Gemeinschaft entschlossen. Als Staat, der seine Interessen innerhalb des neuen Systems nicht mit Macht durchsetzen kann, ist dieser Weg bis heute weitgehend unbestritten. Von der Schweiz, als einem wohlhabenden Land mit dem Anspruch zur Mitgestaltung der internationalen Architektur, wird jedoch von der internationalen Gemeinschaft erwartet, dass sie sich finanziell an den Kosten des Unterhalts dieses Systems, von dem sie letztlich profitiert, beteiligt. Unter Volatilität des internationalen Systems wird die Unzuverlässigkeit des Systems in Bezug auf seine Problemlösungskapazität verstanden. Noch sind die Strukturen des Systems nicht gefestigt und bringen neben der stabilisierenden Wirkung auch Unsicherheit hervor, wie dies in internationalen Finanzkrisen oder der teilweise fehlenden Handlungsfähigkeit des UN-Sicherheitsrates zum Ausdruck kommt. Um dieser Volatilität entgegenzutreten, ist es notwendig, Mechanismen zur Konfliktbearbeitung einzuführen und auf nationaler Ebene Grundlagen für entsprechende Problemlösungsprozesse zu schaffen. Im Allgemeinen dienen die aussenpolitischen Ziele als handlungsleitendes Instrument von Regierungen zur Verwirklichung ihrer nationalen Ziele.

Die Ziele der Schweizer Aussenpolitik sind in der Bundesverfassung (Art. 54 und 101) festgelegt. Sie im Rahmen der Aussenpolitischen Berichte periodisch aktualisiert. Das Ziel ist, mit einem möglichst weit reichenden Netz an Aussenbeziehungen unter Berücksichtigung des Universalitätsprinzips die Interessen des Landes zu wahren und zu fördern.¹⁴⁷ Ein wesentliches Element in der Konzeption der Schweizer Aussenpolitik ist das Element der Solidarität, das ebenfalls im Artikel 54 der BV festgehalten wird. Die Solidarität ist eng mit den nationalen Interessen verbunden. So wird auch die Entwicklungshilfe im „wohlverstandenen Eigeninteresse“¹⁴⁸ vollzogen. Im Aussenpolitischen Bericht von 2007 wird festgehalten: „Eine Entwicklungspolitik, die im Rahmen der in der Verfassung verankerten

¹⁴⁷ Zur Neukonzeption der Schweizer Aussenpolitik siehe: Bundesrat 2000.

¹⁴⁸ Durch die offene Zielformulierung und mangelnde Gewichtung der Fakten ist der Aussenpolitische Bericht in jüngerer Vergangenheit von verschiedener Seite kritisiert worden.

¹⁴⁹ Bundesrat 2007: 5547.

Ziele erfolgreich sein will, hat ideelle und materielle Interessen der Schweiz wahrzunehmen, um gesellschaftliche Solidarität erfolgreich umzusetzen.“¹⁵⁰ Die Schweiz setzt sich für eine Stärkung des Völkerrechts ein und ist darauf bedacht, ihre Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner, der EU, optimal zu gestalten, ohne im Gegenzug an politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsfreiheit einzubüssen. Der sogenannte bilaterale Weg ist die grundlegende Strategie der Schweiz, diese Ziele auf europäischer Ebene zu erreichen. Die Stärkung und der Aufbau einer internationalen Rechtsordnung liegt dabei im ureigenen Interesse des Kleinstaates Schweiz.

„Angesichts der neuen Risiken und Bedrohungen kommt der Entwicklung umfassender Strategien sowie der Suche nach Synergien und der Kohärenz der verschiedenen zur Verfügung stehenden Instrumente – Aussenpolitik, Sicherheitspolitik, Friedens- und Entwicklungspolitik – entscheidende Bedeutung zu.“¹⁵¹

Dem Aussenpolitischen Bericht 2003¹⁵² liegen folgende Überlegungen zur Schweizer Aussenpolitik zugrunde: Die Aussenpolitik wird als Teil der Gesamtpolitik betrachtet. Sie befasst sich mit sämtlichen Aktivitäten und Entwicklungen, die grenzüberschreitend sind. Die Aussenpolitik sollte sämtliche nach aussen gerichtete Aktivitäten bündeln und dabei ein grösstmögliches Mass an Kohärenz aufweisen. Diese Kohärenz bezieht sich auf die Innen- und Aussenpolitik, auf verschiedene Teilbereiche und verschiedene Ziele, Mittel und Instrumente der Aussenpolitik. Weiter hält der Bericht fest, dass Aussenpolitik mit Interessenpolitik gleichzusetzen ist. In Bezug auf die Rollenkonzeption der Schweizer Aussenpolitik ist diese Aussage bemerkenswert und wird im Verlauf dieser Arbeit weiter analysiert werden.

Bemerkenswert ist der Hinweis deshalb, weil sich hier in der offiziellen Konzeption der Schweizer Aussenpolitik ein Ansatz der realistischen Schule durchgesetzt hat. In der Vergangenheit und auch in der Gegenwart gab es wiederholt Interessenkonflikte aufgrund der eigenen Rollenkonzeption und somit auch in der Realpolitik, da das Verhältnis zwischen ideellen und materiellen Interessen nicht eindeutig klar war. Hierbei handelt es sich aus Sicht des Autors um einen der grössten ungelösten Sachverhalte in Bezug auf die Gestaltung einer kohärenten Schweizer Aussenpolitik.

¹⁵⁰ Bundesrat 2007: 5547.

¹⁵¹ Bundesrat 2007: 5543.

¹⁵² Bundesrat 2003: 268.

Eine Maxime der Schweizer Aussenpolitik ist die Universalität. Diese besagt, dass die Schweiz grundsätzlich mit allen Ländern Beziehungen unterhält. Dies mit dem Ziel, die Interessen in allen Ländern zu fördern. Die Ausgestaltung der Beziehungen und die Frage, von welcher Rechtsnatur diese sind, hängt von den nationalen Interessen der Schweiz gegenüber diesem Staat ab. Der Grundsatz der Universalität hindert die Schweiz jedoch nicht, zu bestimmten Staaten, an denen sie ein besonderes Interesse hat, vertiefte Beziehungen zu unterhalten. Aus dem Bericht geht weiter hervor, dass der Bundesrat gegenüber diesen Staaten Gesamtstrategien entwickelt hat, die einen Überblick über die auf dem Spiel stehenden Interessen bietet und als internes Instrument genutzt werden kann.¹⁵³ Die Politik der Universalität hält der Schweiz den grösstmöglichen Handlungsspielraum in Bezug auf ihre Aussenpolitik im Allgemeinen und in der bilateralen Politik im Besonderen offen. In einer zunehmend vernetzten Welt können Beziehungen eines Staates zu anderen Staaten nicht mehr isoliert betrachtet werden. Entscheidungen in einem Fall können Auswirkungen auf Beziehungen zu einem anderen Staat haben und haben diese auch. Hier liegt in der heutigen Zeit eine Schwäche oder eine Gefahr des Universalitätsprinzips. Dies deshalb, da unterschiedlich ausgestaltete Beziehungen zu Staaten leicht zu Inkohärenz und somit zu einer Einbusse von Glaubwürdigkeit und Integrität führen können. Es ist eine der grossen Herausforderungen in der Gegenwart, die Politik auf allen Ebenen des staatlichen Handelns kohärent zu gestalten. Dies kann einerseits die Politik eines Staates stärken und ihr mehr Gewicht verleihen. Umgekehrt kann es zu einem Verlust von Image, Prestige oder Glaubwürdigkeit und schlussendlich politischer Macht führen.

Im Nachgang des Zweiten Weltkrieges nahm der Bundesrat eine Neuausrichtung der Schweizer Aussenpolitik vor. Er formulierte strategische Ziele, die sich auch in der Entwicklungspolitik widerspiegeln. Diese wurde besser in den gesamtpolitischen Rahmen integriert, und die Entwicklungspolitik konnte ihren Aktionsradius schrittweise ausbauen. Historisch gesehen gibt es zwei wesentliche Bestimmungsfaktoren für die Schweizer Aussenpolitik: zum einen die Neutralität und zum anderen die internationale Solidarität. Die Neutralität diente der Schweiz zur Aufrechterhaltung von Beziehungen zu sämtlichen Staaten. Bis zu Beginn der sechziger Jahren waren dies vorwiegend wirtschaftliche Beziehungen. Zum anderen stellte sie ein Hindernis in Bezug auf die Mitgliedschaft in gewissen internationalen Institutionen dar, wie es beispielsweise der Annäherungsprozess an die Vereinten Nationen zeigt. Ebenso eröffnete die Solidarität der Schweiz einen gewissen aussenpolitischen

¹⁵³ Bundesrat 2007: 5534.

Spielraum. In der Praxis der „Guten Dienste“¹⁵⁴ kommt dies pointiert zum Ausdruck. Die eher reaktive Charakteristik der Schweizer Aussenpolitik widerspiegelt unter anderem ein politisches System, das an der Spitze auf Konkordanz und Kollegialität beruht. Eine wichtige Determinante im politischen Prozess ist jedoch auch die Reaktionsfähigkeit. Beide Elemente tragen zu einer erfolgreichen Aussenpolitik bei. Zudem wird das System durch Merkmale wie die direkte Demokratie, Föderalismus, ausgeprägtes Neutralitätsbewusstsein¹⁵⁵ oder die Verankerung des Milizsystems geprägt.¹⁵⁶

Nach 1945 entwickelte die Schweiz eine Strategie der Interessenswahrung in einem von zwei Supermächten beherrschten bipolaren System. Die Aussenwirtschaftspolitik war aufgrund der internationalen politischen Situation eng an die Aussenpolitik angegliedert. Die wirtschaftlichen Interessen begründen zu dieser Zeit die Aufnahme einer internationalen Entwicklungspolitik. In der ersten Botschaft zur technischen Zusammenarbeit von 1951 wurden die Interessen der Empfängerländer berücksichtigt. Die entwicklungspolitischen Tätigkeiten sollen jedoch die Promotion von Schweizer Interessen fördern.¹⁵⁷ Die somit kreierte Ambivalenz zwischen selbstloser Hilfe und der Verfolgung von handfesten wirtschaftlichen Interessen setzte sich fortan in den Stellungnahmen der Regierung fort. Als stärkstes Argument für die Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber den damaligen Kritikern stand die Förderung von wirtschaftlichen Interessen im Vordergrund. Dieser Interessengegensatz ist kein spezifisch Schweizer Phänomen, sondern eine aktuelle Tatsache in den meisten industrialisierten Ländern.

Diese Ambivalenz ist auch heute noch bestimmend in den Beziehungen der Schweiz gegenüber verschiedenen Entwicklungsländern. Die Sachverhalte haben jedoch im Laufe der Zeit an Komplexität gewonnen. Die Schweiz vertritt heute gegenüber ihren Entwicklungspartnern die Rolle eines Staates, von dem man aufgrund seiner eigenen Erfahrungen und Errungenschaften lernen kann. Obwohl sie auf das Prinzip der Konditionalität grundsätzlich verzichtet, nimmt die Schweiz eine robuste Haltung ein, wenn es um die Wahrnehmung wirtschaftlicher zugunsten entwicklungspolitischer Interessen geht. Die humanitäre Tradition ist in der Schweiz tief verankert. Mit dem Sitz des Internationalen Roten Kreuzes und als Depositärstaat der Genfer Konventionen setzt sich die Schweiz

¹⁵⁴ Die Praxis der „Guten Dienste“ begründet sich unter anderem auf dem Willen, auf internationaler Ebene eine politische Rolle zu spielen. Berücksichtigt werden müssen die Neutralitätsgeschichte der Schweiz und die Geschichte der Schweizer Diplomatie. Heute werden sie vermehrt als Instrument der grösseren internationalen Sichtbarkeit verwendet. Auch der Zugang zu wichtigen Entscheidungsträgern spielt eine erhebliche Rolle.

¹⁵⁵ Zur Einschätzung der neutralitätsrelevanten Aspekte siehe: Bundesrat (2000).

¹⁵⁶ CSS (2009): Analysen zur Sicherheitspolitik. Sicherheitspolitischer Bericht: Kernpunkte und Debatten. Nr. 50, März 2009.

international für die Menschenrechte ein. Diese Rolle und dieses Selbstverständnis prägten die Politik der Schweiz während Jahrzehnten. Eine wesentliche Herausforderung in einer transparenter werdenden Welt liegt darin, die humanitäre Tradition und das wahre Interesse an der Verbesserung der globalen Herausforderungen von den handfesten materiellen Interessen abzugrenzen. Diese Unterscheidung ist zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung, aber auch in den entsprechenden Verlautbarungen des Bundes bis heute noch zu wenig sichtbar.

Das humanitäre Engagement der Schweiz wurde von der Politik jeher unterstützt. Hinter dem Engagement stehen jedoch nicht ausschliesslich altruistische Motive. Die Entwicklungszusammenarbeit ermöglicht es der Schweiz mit politischen Entscheidungsträgern auf bi- oder multilateraler Ebene in Kontakt zu treten und sich auf globaler Ebene als zuverlässiger Akteur zu positionieren. Über das Zusammenspiel der Entwicklungspolitik mit der offiziellen Aussenpolitik ist wenig bekannt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass entsprechende Synergien in der Vergangenheit sowohl genutzt, wie auch ausgelassen wurden. Durch die implizite Verknüpfung der Menschenrechtspolitik mit der Schweizer Aussenpolitik wurde auch die ideelle Komponente mit wirtschaftlichen Interessen verknüpft. Der Schweiz als Kleinstaat erscheint dies als probates Mittel, sich mit den zur Verfügung stehenden Mitteln international zu positionieren. Entsprechende Tendenzen sind in der Schweiz in der stärkeren institutionellen und personellen Anbindung der Entwicklungshilfe an die Aussenpolitik in den nuller Jahren festzustellen.

Gemäss Schümperli stellt jedoch die politische Einflussnahme gegenüber anderen Ländern nach offizieller Lesart keinen konstituierenden Faktor der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit dar.¹⁵⁷ Beim Schweizer Engagement für die Entwicklungszusammenarbeit handelt es sich jedoch durchaus um eine Strategie, sich der internationalen Gemeinschaft zu präsentieren und, im Sinne des Rollenverhaltens, auch sich selbst gegenüber in einem Bild zu erscheinen, dass den eigenen Vorstellungen entspricht. Die Schweiz präsentiert sich als neutraler Staat ohne koloniale Vergangenheit, der niemals versuchte, eine Dominanz über seine Nachbarstaaten zu erreichen. Die Schweiz möchte im Ausland aufgrund ihrer moralischen und ethischen Überzeugungen positiv wahrgenommen werden. Aufgrund dieser Tatsache bietet die Schweiz im Rahmen ihrer „Guten Dienste“ Vermittlungstätigkeiten an, die durch ihre Neutralität gefördert werden.¹⁵⁹ Doch auch die

¹⁵⁷ Schümperli 2007: 17.

¹⁵⁸ Schümperli 2007: 17.

¹⁵⁹ Goetschel et al. (2002: 139) weisen auf das sinkende Interesse von Drittstaaten in Bezug auf die „Guten Dienste“ der Schweiz hin.

guten Dienste dienen als Instrument der Interessenwahrung der Schweizer Aussenpolitik. Alle diese Massnahmen dienen dem Zweck, den aussenpolitischen Handlungsspielraum aufrechtzuerhalten und auf globaler Ebene die Interessen zu wahren.

Im Ausland werden die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Schweiz auf bilateraler Ebene aufgrund ihrer Qualität sehr geschätzt.¹⁶⁰ Ihre Arbeit wird als partnerschaftlich und sachverständig wahrgenommen. Auf multilateraler Ebene ist es erstaunlich, wie die Schweiz trotz ihrer beschränkten Ressourcen Akzente setzen kann. Dies gilt sowohl im Bereich der BWI als auch im Bereich der UNO. Das finanzielle Engagement der Schweiz wird auch von anderen Ländern durchaus wahrgenommen. Im Interesse einer fairen Lastenverteilung wäre es allerdings notwendig, dass sich die reichen Staaten in überdurchschnittlicher Weise an den gemeinschaftlichen Aufgaben beteiligten. Unter diesem Aspekt ist für die Schweiz noch Handlungsspielraum vorhanden.

Die Schweiz war und ist in grossem Masse von seinen Nachbarstaaten, der EU und weiteren Staaten abhängig. Es gelang der Schweiz, sich in den Weltmarkt zu integrieren. Bern sah sich aus diesem Grund dazu veranlasst, eine aktive Aussenpolitik zu betreiben, die auf die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz abzielte. Sie stützte sich nach Möglichkeit jedoch auch auf ihre traditionellen Stärken der Neutralität, der guten Dienste und der humanitären Hilfe. Dieses Verhalten, das mit den qualitativ hochwertigen Industrieprodukten der Schweiz assoziiert wurde, prägte das Bild der Schweiz bis in die achtziger Jahre.¹⁶¹

1986 sagt das Schweizer Stimmvolk nein zum Beitritt zu den Vereinten Nationen. Das Resultat kann als Bestätigung eines bilateralen Kurses anstelle einer Integration in die internationale Gemeinschaft gewertet werden. 2002 schliesslich entscheidet sich die Schweiz knapp für einen Beitritt und setzt somit ein Zeichen der verstärkten internationalen Kooperation innerhalb von multilateralen Institutionen. Aus wirtschaftlicher Sicht bringen die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Schweiz nicht nur Erträge in Form von direktem Absatz von Produktionsgütern in den betreffenden Regionen, sondern sie tragen auch im Binnenmarkt einen wesentlichen Teil zum BIP der Schweiz bei. So rechnet das Institute universitaire d'études du développement de Genève, dass jeder Franken, der in die Entwicklungszusammenarbeit investiert wird, mit dem Faktor 1.42 – 1.63 auf die Schweiz zurückfällt. Ausserdem wird die Zahl der Arbeitsplätze, die durch die Entwicklungszusammenarbeit geschaffen werden, auf 13'000 bis 19'000 geschätzt. Die

¹⁶⁰ Vgl. Bundesrat (2007a): Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht vom 8. Dezember 2006 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.

Schweizer Entwicklungshilfe trägt im Zuge der Hilfe gegenüber den Partnerstaaten zum nationalen Einkommen bei. Diese Argumentation wird auf politischer Ebene auch angeführt, wenn es um die Bereitstellung der Rahmenkredite für die Entwicklungszusammenarbeit geht.

Die aussenpolitische Öffnung der Schweiz ist ein Prozess, der bis heute andauert und von der Politik immer wieder aufs Neue bewältigt werden muss. In den achtziger Jahren war eine Polarisierung zwischen dem rechten und dem linken politischen Lager in der Schweiz auszumachen. Die Stossrichtungen bewegen sich von aussenpolitisch isolationistischen Tendenzen, vertreten durch die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS), bis zu einer offenen Europapolitik, vertreten durch eine Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSOA). Die Polarisierung in der Bevölkerung in Fragen der aussenpolitischen Öffnung der Schweiz und der künftigen Rolle der Schweiz im internationalen System und in Europa erreicht mit der Abstimmung über die Abschaffung der Schweizer Armee 1989 ihren Höhepunkt. In den neunziger Jahren erfolgten weitere wegweisende Abstimmungen im Hinblick auf die Aussenpolitik der Schweiz. 1992 stimmt das Volk dem Schweizer Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen zu, verwehrt der Schweiz jedoch den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Mit dem Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen wurde ein wichtiger Schritt hin zu einem erweiterten und stärkeren aussenpolitischen Engagement der Schweiz im internationalen und europäischen Bereich gemacht. Im Weiteren präzisiert die Schweiz innerhalb der nächsten zehn Jahre ihre aussenpolitischen Strategie 1994 im „Leitbild Nord-Süd“¹⁶² und 2004 mit dem Bericht über die Aussenwirtschaftspolitik des Bundes. Ziel ist es, die Politik gegenüber den Staaten des Südens auf eine klare konzeptionelle Grundlage zu stellen und grössere Kohärenz in den Aktivitäten zu schaffen. Die Nord-Süd-Richtlinien reichen auf das Jahr 1990 zurück. Während eine parlamentarische Kommission über die Höhe des folgenden Entwicklungskredits beriet, ersuchte sie den Bundesrat um Richtlinien in den Nord-Süd-Beziehungen. Besonderes Gewicht wurde auf den Aspekt einer „globalen und kohärenten Entwicklungspolitik“ gelegt. Das Ziel war eine bessere Abstimmung zwischen der Schweizer Wirtschafts- und Handelspolitik auf der einen und der Schweizer Entwicklungspolitik auf der anderen Seite.

Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des EDA und der DEZA erarbeiteten die Grundlagen zuhanden des Bundesrates. Dieser Prozess dauerte rund vier Jahre, konnte jedoch die dringlichsten Punkte nicht lösen. 1994 wurde das Papier vom Parlament ohne grössere

¹⁶¹ Schümperli 2007: 45.

¹⁶² Bundesrat (1994).

Diskussion verabschiedet, obwohl die Reichweite dieses grundlegenden Wandels relativ gross war. Die wesentliche Erneuerung in der Konzeption der Schweizer Entwicklungspolitik war, dass diese nicht mehr isoliert zu anderen Politikbereichen betrachtet wurde; der Bundesrat hielt fest, dass im Sinne einer kohärenten Aussenpolitik, die entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Interessen so gut wie möglich aufeinander abgestimmt werden müssen. Entwicklungsorganisationen hatten jedoch schon früher auf die Notwendigkeit der Kohärenz in der Entwicklungspolitik hingewiesen. Aufgrund des Monitorings verschiedener relevanter Politikbereiche hatten sie wiederholt entsprechende Forderungen platziert und so zum Anschub des Prozesses auf Bundesebene beigetragen. Das Leitbild Nord-Süd kann als wegweisend in Bezug auf die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik bezeichnet werden.

Die dem Prozess zugrunde liegende politische und historische Entwicklung fand aufgrund der weltpolitischen Umwälzungen nach 1989 statt. Mit dem Bewusstsein, dass sich die Schweiz in Zukunft besser vernetzen müsse, um ihre Interessen zu wahren, wuchs das Verständnis gegenüber Themen der internationalen Politik. Als weiterer Faktor für die zunehmende Relevanz der Kohärenz in der Entwicklungspolitik kann die Tatsache angeführt werden, dass sich die Entwicklungspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges neu legitimieren musste. Dem Thema erwuchs durch die Traktandierung am DAC High Level Meeting von 1991 sowie dem Weltgipfel in Rio 1992 grössere Wichtigkeit und Aufmerksamkeit. Bis anhin wurden die Politikbereiche der Entwicklungspolitik und wirtschaftliche Themen bewusst voneinander getrennt behandelt. Dies mit der Argumentation, dass die sich rasch international ausdehnenden Wirtschaftsbeziehungen zu wichtig für die Schweiz sind, um sie durch entwicklungspolitische Interessen negativ zu beeinflussen. In der neuen Bundesverfassung, die im Jahr 2000 in Kraft trat, hält der Bundesrat die neuen aussenpolitischen Richtlinien unmissverständlich fest:

„Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“¹⁶³

Die neue Ausrichtung ist ein weiterer Schritt der aussenpolitischen Öffnung und ein Zeichen des Willens der Schweiz, sich international zu engagieren und einen Beitrag zur

¹⁶³ Schweizer Bundesverfassung: Art. 54 Abs. 2.

internationalen Sicherheit und Entwicklung zu leisten.¹⁶⁴ Ihre Partner sind dabei in erster Linie andere Staaten, aber auch die UNO und die EU.

2007 war ein wichtiges Jahr für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Es wurde über fünf Finanzierungsvorhaben im Bereich Humanitäre Hilfe, Globaler Umweltfonds, Osthilfe und Erweiterungsbeitrag sowie den vierten Rahmenkredit für die Entwicklungszusammenarbeit befunden. Nachfolgend die vom Parlament bewilligten Rahmen- und Zusatzkredite für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit von DEZA und SECO von 1990 bis 2007.

1990:	1. Rahmenkredit über 250 Millionen Franken: Finanzierung von Sofortmassnahmen in Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei.
1992:	2. Rahmenkredit über 800 Millionen Franken: Weiterführung der 1990 begonnenen Zusammenarbeit, Ausweitung der Kooperation auf die baltischen Staaten und Südosteuropa.
1993:	Zusatzkredit über 600 Millionen Franken: Ausweitung der Zusammenarbeit auf die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie Georgien.
1999:	3. Rahmenkredit über 900 Millionen Franken: Verlagerung des geografischen Schwerpunkts auf Südosteuropa und Zentralasien.
2002:	Zusatzkredit über 500 Millionen Franken: Verlängerung und Aufstockung des 3. Rahmenkredits.
2004:	Zusatzkredit über 400 Millionen Franken: Verlängerung des 3. Rahmenkredits bis das Verhältnis zwischen Ostzusammenarbeit und Kohäsionsleistungen der Schweiz geklärt ist.
2007:	4. Rahmenkredit über 730 Millionen Franken: Fortführung der traditionellen Osthilfe mit den geografischen Schwerpunkten Westbalkan, Südkaukasus und Zentralasien.
Rahmenkredit über 1 Milliarde Franken für den Schweizer Erweiterungsbeitrag an die zehn im Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Malta, Zypern.	

Abbildung 9: Übersicht Zusatzkredite Schweizer Entwicklungszusammenarbeit

Die Schweiz hat im Rahmen der Menschenrechtspolitik¹⁶⁵ zahlreiche Projekte zusammen mit der UNO, der OSZE und dem Europarat durchgeführt. Ebenfalls spielte sie eine starke Rolle bei der Gründung des neuen Menschenrechtsrates der UNO im Jahr 2006. Seit der Konferenz in Rio 1992 unterstützte die Schweiz zahlreiche Initiativen im Umweltbereich und für den

¹⁶⁴ Zur Beurteilung der Schweizer Aussenpolitik in den 90er Jahren siehe: Bundesrat (1993): Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993. Bern: EDMZ (Sonderdruck).

¹⁶⁵ In Erfüllung des Postulats „Regelmässige Berichterstattung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz“ der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 14. August 2000 berichtet der Bundesrat regelmässig über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz. Siehe: Bundesrat (2006).

Erhalt von natürlichen Ressourcen. Im Kampf gegen die globale Armut zeigt sich die Schweiz besonders engagiert und besitzt mit der humanitären Hilfe und der technischen und finanziellen Zusammenarbeit wirksame Instrumente für die Länder des Südens und des Ostens.

Im Aussenpolitischen Bericht 2004 hält der Bundesrat die wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz fest und gibt eine strategische Orientierung sowie eine Einbettung der aussenpolitischen Wirtschaftsinteressen in den Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Der Wahrung der wirtschaftlichen Interessen im Ausland kommt gemäss der Vorgabe in der Bundesverfassung¹⁶⁶ eine besondere Bedeutung zu. Dies bildet die Grundlage für die langfristige Positionierung der Schweiz in der Weltwirtschaftsordnung. Der Bericht zur Aussenpolitik hält fest, dass sich die Schweiz an folgenden Zielen orientieren muss: erstens, an der Exportförderung, zweitens, der Verbesserung des Zugangs zu ausländischen Importmärkten und drittens, an der Integration von möglichst vielen Ländern in die globale Wirtschaft. Aussenwirtschaftspolitik, so hält der Bericht in Anlehnung an den Aussenpolitischen Bericht fest, ist sogleich Interessenpolitik.¹⁶⁷ Weiter üben politische Interessenlagen immer einen bestimmenden Einfluss auf die Weiterentwicklung des internationalen wirtschaftsrechtlichen Ordnungsrahmens und auf die Gestaltung der bilateralen Handelsbeziehungen aus. Als Konsequenzen für die Schweiz werden unter anderem festgehalten:

- Stärkung der internationalen Wirtschaftsordnung
- Marktzugang im Ausland zu bedeutenden Märkten verbessern

Ergänzend wird angeführt, dass die Dimension „Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk der Aussenwirtschaftspolitik“ so zu verfolgen sei, dass die konkreten Schritte in Einklang mit den Zielsetzungen der Aussenpolitik, der Entwicklungspolitik, der Sicherheitspolitik sowie der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates stünden. Weiter hält der Bericht im Rahmen der Strategie für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit fest, dass diese einen integralen Bestandteil der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik darstelle. Die Armutsbekämpfung basiere in erster Linie auf dem Grundgebot der Solidarität und liege ebenfalls im Eigeninteresse der Schweiz.

¹⁶⁶ Schweizerische Bundesverfassung: Art. 101 Abs. 1.

¹⁶⁷ Bundesrat (2004): Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen, 12. Januar 2005: 20.

„Erfolgreiche Armutsbekämpfung sei ein Beitrag zur internationalen Stabilität und Sicherheit. Langfristig sei die Armutsbekämpfung auch für die Schweizer Wirtschaft von Interesse, da durch dieses Engagement neue Beschaffungs-, Absatz- und Investitionsmöglichkeiten geschaffen werden.“¹⁶⁸

Zu den Stossrichtungen, unter denen die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden soll, werden die folgenden vier Punkte gezählt:

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen
- Integration in die Weltwirtschaft
- Mobilisierung privater Ressourcen
- Zusammenarbeit mit den multilateralen Finanzierungsinstitutionen

Zum letzten Punkt wird angeführt, dass die internationalen Finanzierungsagenturen ein wichtiger Wegbereiter der wirtschaftlichen Integration seien. Die Unterstützung in diesem Bereich trage wesentlich zur Lösung von Problemen bei, die aufgrund der Komplexität, ihrer politischen Sensibilität, der globalen Relevanz oder wegen des erforderlichen Finanzvolumens die Möglichkeiten der bilateralen Hilfe übersteigen. Die Schweiz als kleines Geberland räume der multilateralen Hilfe deshalb einen hohen Stellenwert ein und möchte die Präsenz und Positionen innerhalb der Institutionen festigen, um deren Politiken und Operationen besser beeinflussen zu können.¹⁶⁹ Angefügt wird, dass diese Ansätze und Instrumente vorwiegend einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum und der Entwicklung in den Empfängerländern dienen. Schümperli hält fest, dass die Promotion von Wirtschaftsexporten in die Länder des Südens im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik nicht unter dem Aspekt des Einflusses auf die zu entwickelnden Volkswirtschaften erfolgt.¹⁷⁰

Nichtregierungsorganisationen haben diesen Ansatz kritisiert. Sie werfen den BWI vor, an die Vergabe von Krediten Bedingungen zu knüpfen, die kontraproduktiv für die Entwicklung der jeweiligen Volkswirtschaften sind. Weiter wird argumentiert, dass die Geberländer einseitig an der Öffnung neuer Märkte interessiert sind, ohne dabei in genügendem Ausmass auf die langfristigen Bedürfnisse der Empfängerländer Rücksicht zu nehmen.

¹⁶⁸ Bundesrat 2004: 55.

¹⁶⁹ Bundesrat 2004: 56.

¹⁷⁰ Schümperli 2007: 57.

3.1.1 Neutralität

Die Neutralität stellt die wichtigste politische Leitlinie der Schweizer Aussenpolitik bis 1989 dar. Die Schweiz sah es aufgrund der europäischen Machtverhältnisse als wirksam an, sich keinen Allianzen anzuschliessen, sondern eine bündnisfreie Politik zu verfolgen. Die Herausbildung der Neutralität als identitätsstiftendes Merkmal hängt mit den politischen Verhältnissen während und nach dem Zweiten Weltkrieg zusammen. Einerseits sah man sich durch das unbeschadete Überstehen des Krieges in der Neutralitätspolitik bestätigt, andererseits gewann die Neutralität als Element der nationalen Einheit eine neue Bedeutung.

Die politische Neutralität der Schweiz wurde im Zuge des Zweiten Weltkriegs ein Bestandteil der nationalen Identität. Bis heute bleibt sie ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der Schweizer Aussenpolitik.¹⁷¹ Die Tatsache, dass die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs verschont blieb, diente der Sache der Neutralität und verlieh ihr weiteren Auftrieb. Die politischen Eliten griffen gerne auf diese Erfolgsgeschichte zurück und benutzten die historischen Tatsachen für ein idealisiertes Bild der Schweiz, welches in der Folge breite Verankerung in allen gesellschaftlichen Schichten fand. Bis heute werden jedoch zwei verschiedene Auslegungsarten der Schweizer Neutralität vertreten. Politisch konservative Kreise sehen in der Neutralität ein eigentliches politisches Ziel, das der Staat mit seinen Instrumenten verfolgen und bewahren muss. Dies kam in der Abstimmung über den Schweizer Beitritt zu den Vereinten Nationen zum Ausdruck. Linke Kreise sehen in der Neutralität, auch unter historischen Aspekten, ein Instrument der Bewahrung der Unabhängigkeit, dass nicht per se ein Ziel des Staates sein muss. Vielmehr dient es selbst als Instrument, um ebendiese Unabhängigkeit zu bewahren. Infolgedessen kann nach dieser Leseweise auf die Neutralität verzichtet werden, sollte dadurch die Unabhängigkeit und Selbstbestimmung der Schweiz gestärkt werden.

Die Erklärungsversuche der Frage, wie ein politisches Instrument wie die Neutralität eine Bedeutung erlangen konnte, die weit über ihre ursprüngliche Funktion herausragt, ein konstitutives Element der Schweizer Aussenpolitik zu sein, gehen auseinander. Die Erklärungsansätze reichen von der Beschaffenheit von Konstruktionselementen nationaler Identität¹⁷² bis zur Erklärungskraft von Imaginations- und Integrationslast durch die Konstruktion geschichtsträchtiger Bilder.¹⁷³ Die identitätstiftende Wirkung der Neutralität nach dem Zweiten Weltkrieg hängt nach Meinung von Kunz und Morandi mit dem verbindenden Element der gemeinsamen Geschichtlichkeit zusammen. Die Wirkung der

¹⁷¹ Über die Zukunft der Neutralität in Europa siehe u.a.: Bächler 1994.

¹⁷² Imhof, Kurt, Patrik Ettinger, Stephan Meier von Bock, Petra Frey, Martin Kraft und Guido Schätti 2000: 1.

Überhöhung der eigenen Geschichte kann durch die kritische Haltung der Alliierten Streitkräfte gegenüber der Schweiz an Bedeutung gewonnen haben. Ebenso kann auf die innenpolitisch gespannte Lage der Schweiz in den Nachkriegsjahren verwiesen werden, in der identitätstiftendes Gedankengut auf einen fruchtbaren Boden gefallen ist und ein Interesse der politischen Elite an dieser Form von Identität bestand zugunsten der inneren Kohäsion.

In der Nachkriegszeit nahm die Neutralität ebenfalls eine identitätstiftende Rolle innerhalb der Schweizer Bevölkerung wahr. Der einsetzende Kalte Krieg lenkte die Aufmerksamkeit weg von der politischen Haltung der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs. Die Ost-West-Konfrontation verhalf der Schweiz, sich innerhalb der Staatengemeinschaft neu zu positionieren. Sich auf die Neutralität stützend versuchte die Schweiz, innerhalb der neuen politischen Ordnung ihre Position zu stärken und wirtschaftlich zu profitieren. Gegen innen wirkte die Neutralität als Kohäsion der verschiedenen politischen Kräfte. Bis zum Ende des Kalten Krieges blieb die Interpretation der Neutralität als konstituierendes Element des Schweizer Bundesstaates in der Öffentlichkeit und vor allem unter Teilen der rechtskonservativen Eliten erhalten. Ausdruck dieser Tatsache war, wie bereits erwähnt, die Abstimmung der Schweizer Stimmbevölkerung über den Beitritt zu den Vereinten Nationen. Im entsprechenden Wahlkampf war das Argument der politischen Neutralität das zentrale Argument der rechtskonservativen Gegnerschaft eines Beitritts. In einem gewissen Sinne kann gesagt werden, dass die politische Elite, die sich in der Folge des Zweiten Weltkrieges zugunsten der identitätstiftenden Funktion der Neutralität eingesetzt hatte, nun an ihrer eigenen Arbeit scheiterte. Denn insgesamt befürwortete zu diesem Zeitpunkt ein Grossteil der politischen Elite einen Beitritt zu den Vereinten Nationen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde das Verhältnis von Unabhängigkeit und Neutralität in Frage gestellt. Nach einer Periode, in der die beiden Instrumente zu staatstragenden und sich bedingenden Elementen geworden waren, ergab sich durch die veränderte europäische Situation eine neue Ausgangslage für die Schweiz. Schon bald nach Ende des Kalten Krieges, 1992, stimmte das Schweizer Stimmvolk für einen Beitritt zu den BWI. Das Volk hatte sich von der aussenpolitischen Öffnung überzeugen lassen und erkannte die Notwendigkeit einer aktiveren Rolle der Schweiz innerhalb eines sich vereinenden Europa. Rechtskonservative Kreise verfolgen seither mit wechselndem Erfolg eine Politik, die sich nach dem „alten Modell“ der Neutralität ausrichtet und eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz bekämpft.

¹⁷³ Kunz und Morandi 2000: 8.

Tatsache ist jedoch, dass sich die Bedeutung der Neutralität und somit ihr Stellenwert innerhalb der Schweizer Aussenpolitik deutlich gewandelt hat. Stellte sie bis in die neunziger Jahre noch ein tragendes Element zur Erhaltung der Unabhängigkeit dar, so änderte sich mit den Aussenpolitischen Berichten von 1993 und 2000 die Grundlage der Schweizer Aussenpolitik fundamental und somit auch die Bedeutung der Neutralität. Als Ziele sind heute die fünf in der Bundesverfassung verankerten Ziele der Aussenpolitik an die Stelle der Bewahrung der Unabhängigkeit gerückt. Die Mittel oder Instrumente, die dem Bund zur Verfügung stehen, haben sich in der Gewichtung und dem Mass der Anwendung ebenfalls verändert. An die Stelle der traditionell ausgerichteten Instrumente wie Universalität oder Gute Dienste¹⁷⁴ sind heute Instrumente wie die kollektive Sicherheit, Europäische Integration,¹⁷⁵ Partizipation und Teilhabe an Entscheiden getreten. Die politische Neutralität hat als Instrument ihre historische Bedeutung weitgehend verloren. Aktive Beteiligung in internationalen Gremien und aktive Gestaltung der Beziehungen sind an ihre Stelle getreten und relativieren gleichzeitig ihre Bedeutung.

3.1.2 Institutioneller Rahmen

Aussenpolitik ist eng mit der Innenpolitik verknüpft. Beide werden innerhalb eines festen institutionellen Settings vollzogen. Im Folgenden sollen die innerstaatlichen Bedingungen der Aussenpolitik aufgezeigt werden. Obwohl sich der institutionelle Rahmen der Innen- und Aussenpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges nicht grundlegend verändert hat, lohnt es sich aus kohärenztheoretischer Sicht, einen Blick auf diese Strukturen zu werfen. Institutionelle Grundlagen und Voraussetzungen können Kohärenz oder Inkohärenz begünstigen. Auf jeden Fall spielen sie, wie im theoretischen Teil aufgezeigt, eine wesentliche Rolle in Bezug auf die Politikgestaltung und auf das Politikergebnis.

Die Aussenpolitik fällt grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes. Aufgrund der starken Verwurzelung des Föderalismus im politischen System der Schweiz gewinnen auch weitere Akteure wie die Kantone zunehmend Kompetenzen, die in den Bereich der Aussenpolitik fallen. Die Bundesverfassung hält die Zuständigkeiten der Kantone diesbezüglich in den Artikeln 55 und 56 fest. Eine klare Zäsur, was die Zuständigkeit in der Schweizer Aussenpolitik betrifft, scheint nicht ersichtlich. Das Ende des Kalten Krieges hat keine wesentliche Rolle bei der Kompetenzverschiebung in der Aussenpolitik gespielt.

¹⁷⁴ Für eine Übersicht über die Guten Dienste siehe Trachsler (2004) oder Bächler (1991).

¹⁷⁵ Zum Thema Kohärenz der Schweizer Politik im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses siehe: Allen, Sciarpi, Dupont und Sylvan (2000).

Lindner weist auf die schweizerische Tradition eines nicht zentralisierten Staatswesens hin.¹⁷⁶ Von diesem Standpunkt aus gesehen ist die Verschiebung von der vornehmlichen Kompetenz der Exekutive auf Bundesebene hin zur Legislative und den Kantonen eine gewissermassen moderne Tendenz innerhalb des Schweizer Systems. Die Mitwirkung der Kantone dient unter anderem dem Zweck, die zentralistischen Tendenzen innerhalb des politischen Systems nicht zu stärken. Es wurde erwähnt, dass die gestärkte Mitwirkung der Kantone nicht direkt die Folge der Veränderungen war, die aus dem Ende des Kalten Krieges resultierten. Indirekt besteht jedoch ein gewisser Zusammenhang.

Das Ende des Kalten Krieges führte zur verstärkten politischen und gesellschaftlichen Integration in Europa. Die Schweiz beteiligte sich an diesen Prozessen beispielsweise im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Die Verhandlungen mit der Europäischen Union führten in erster Linie Vertreter des Bundes. Da die Auswirkungen und Inhalte der Verträge innerstaatliches Recht tangierten, fühlten sich die Kantone nicht in genügendem Masse in die Verhandlungen integriert. Dies kann mit als Ursache der folgenden Verankerung der Mitsprache der Kantone in der Aussenpolitik in der Bundesverfassung und in der Bundesgesetzgebung gesehen werden. Insbesondere der 1992 neu geschaffenen Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) kam in der Folge eine grössere Bedeutung zu. In Bezug auf die Kompetenzverteilung sind der Bundesrat und die Verwaltung mit der Formulierung und Umsetzung der Aussenpolitik beauftragt. Die entsprechenden Kompetenzen sind in der Bundesverfassung festgeschrieben. Allerdings nimmt die Bundesverfassung keine klare Trennung zwischen den Kompetenzen der Exekutive und denen der Legislative vor. Die Aussenpolitik ist gemäss der Definition ein spezieller Politikbereich. Je nach Definition, Auslegung oder Auffassung fällt er stärker oder weniger stark in die Kompetenz der Exekutive. Die Bundesverfassung schreibt deshalb explizit fest, dass das Parlament eine Aufsichtsfunktion im Bereich der Aussenpolitik besitzt und bei der Gestaltung mitwirken kann. Unter dem Aspekt der zunehmenden Komplexität und Interdependenz der Politikbereiche fallen zunehmend Aspekte der Aussenpolitik in den Bereich der Innenpolitik. Folglich, wie am Beispiel des EWR gezeigt, kommt der Legislative eine steigende Bedeutung in der Gestaltung der Aussenpolitik zu. Rhinow hält dazu fest, dass sich dadurch ein neues Spannungsfeld zwischen demokratischer Legitimation einerseits und Handlungsfähigkeit, Zielerreichung und Glaubwürdigkeit andererseits aufbaut.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Linder 1999: 136.

¹⁷⁷ Rhinow 2000: 373.

Wildhaber weist in Bezug auf die Kohärenz in der Schweizer Aussenpolitik auf einen wichtigen Punkt hin. Aufgrund der doppelten Zuständigkeit von Parlament und Exekutive ist es das Ziel der Bundesverfassung, eine konkurrierende, sich überlagernde Situation der Zuständigkeiten zu schaffen. Damit soll erreicht werden, dass Regierung und Parlament sich in einen Prozess der ständigen Kooperation und Koordination hineinbegeben.¹⁷⁸ Weiter besitzen die Kommissionen der eidgenössischen Räte eine zentrale Funktion bei der Gewährleistung der Mitsprache der Legislative in der Aussenpolitik. Allerdings handelt es sich bei den Kommissionen nicht um ein Instrument, das die Entscheidungsbefugnisse oder die Kompetenzen der Exekutive beschränkt, sondern um ein Instrument, das es erlaubt, im Vorfeld Informationen zu teilen, parlamentarische Entscheidungsträger in die Entscheidungsprozesse zu integrieren und einen Dialog zwischen Exekutive und Legislative zur gewährleisten. Die Direktion mit den meisten Aussenkontakten ist das EVD. Dem EDA kommt zunehmend eine koordinierende Funktion in der Aussenpolitik zu. Dies aus dem Grund, dass viele Politikbereiche ihre eigene Aussenpolitik formuliert haben und auf ihren Gebieten die Fachführerschaft berechtigterweise beanspruchen. Durch die wachsende Interdependenz konzentriert sich das EDA stärker auf die sogenannten Querschnittsbereiche; das heisst auf Politikbereiche, die nicht einem bestimmten Amt zugeordnet werden können, sondern verschiedene Aspekte und Politikbereiche vereinen. Ein Beispiel dafür ist die Umwelt- oder Migrationspolitik. Durch die Involvierung und Vervielfachung diverser Akteure innerhalb der Aussenpolitik steigt im Sinne der Kohärenz auch der Koordinations- und Kommunikationsbedarf.

Traditionellerweise war die Schweizer Aussenpolitik eher auf die Wahrung der wirtschaftlichen und handelspolitischen Interessen ausgerichtet. Entsprechend kommt dem EVD auch heute eine hohe Bedeutung innerhalb der Schweizer Aussenpolitik zu. Das EDA repräsentiert jedoch die offizielle Schweiz im Ausland. Innerhalb des EDA ist die DEZA diejenige Direktion, die am meisten finanzielle Ressourcen, rund 70 Prozent, auf sich vereint und relativ autonom auftreten kann. Formell gesehen hat die DEZA jedoch nicht mehr Gewicht als andere Direktionen. Die Aussenwirtschaftspolitik ist, wie im nächsten Kapitel beschrieben wird, vorwiegend dem EVD angegliedert. Da es sich bei diesem Politikbereich um einen typischen Querschnittsbereich handelt, kommt ihm in Bezug auf die Kohärenz eine hohe Bedeutung zu. Schlussendlich ist im Rahmen der institutionellen Grundlagen der Schweizer Aussenpolitik auch auf die spezielle Konstellation der direkten Demokratie

¹⁷⁸ Wildhaber 1992: 132.

hinzuweisen. Das Volk besitzt in der Schweiz direkt die Möglichkeit, über die Volksinitiative oder das Staatsvertragsreferendum Einfluss auf die Aussenpolitik zu nehmen.

Bei der Betrachtung der Entscheidungsprozesse innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen fällt auf, dass die Aussenpolitik vorwiegend ausserhalb der offiziellen staatlichen Strukturen abläuft. Im Speziellen ist die Aussenpolitik der Schweiz stark von der Exekutive, dem Bundesrat und der Verwaltung geprägt. Die Mehrheit der Entscheidungen wird hier getroffen. Das Parlament oder die Öffentlichkeit werden in die wenigsten aussenpolitischen Entscheidungsprozesse involviert. Dies ist vorwiegend bei Abstimmungsvorlagen der Fall. Hier erhalten die entsprechenden Vorlagen eine grosse mediale Aufmerksamkeit. Meist weisen diese Vorlagen einen engen Bezug zur innerstaatlichen Politik auf und werden deshalb auch zur Abstimmung vorgelegt.

Eine Schweizer Eigenheit ist die Organisation der Exekutive als Kollegialbehörde. Der Bundesrat fällt Entscheidungen, die gegen aussen als Kollektiventscheidung der Regierung transportiert werden. Die wichtigsten Parteien gehören dem Gremium an. Dennoch wird die Regierung nicht wie in anderen Ländern durch eine Parlamentsmehrheit getragen, sondern es kommt vor, dass einzelne Mitglieder eine Oppositionsrolle einnehmen, obwohl sie in der Regierung vertreten sind. Die beschränkte Einflussnahme des Parlaments auf aussenpolitische Entscheidungsprozesse liegt gemäss Goetschel daran, dass die Schweiz kein Misstrauensvotum kennt, sowie an der korporatistischen Organisation des Schweizer Staatswesens, das den Verbänden im vorparlamentarischen Verfahren eine gewichtige Rolle zuweist.¹⁷⁹ Das Schweizer System hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges nicht grundlegend reformiert. Die wesentlichen Strukturen blieben erhalten, obwohl es auf Bundesebene nebst der Revision der Bundesverfassung auch diverse Verwaltungsreformen gegeben hat. Neu seit dem Ende des Kalten Krieges im innen- sowie im aussenpolitischen Entscheidungsprozess sind jedoch das Erscheinen und der stärkere Einfluss von Nichtregierungsorganisationen. Das offene politische System der Schweiz erleichtert es entsprechenden Organisationen, sich Zugang zum Meinungsbildungsprozess und den politischen Entscheidungsprozessen zu verschaffen.

Grundsätzlich ist die Aussenpolitik die Domäne des Bundes. Die Gestaltung der Aussenpolitik nehmen der Bundesrat und die Verwaltung wahr. Innerstaatlichen institutionellen Verfahren und Entscheidungsprozessen kommt in der Schweiz bei der Gestaltung der Aussenpolitik grosse Bedeutung zu. Auch die Aussenpolitik der Schweiz ist

¹⁷⁹ Goetschel et al. 2002: 102.

auf der institutionellen Ebene stark vom föderalistischen Gedanken geprägt. Ein Wesenszug der Schweizer Aussenpolitik ist die Mitwirkung der Kantone, denen eine eigenständige Mitgestaltung und Führung einer Aussenpolitik zugestanden wird. Es kann eine Entwicklung der Stärkung der Legislative in der Mitbestimmung der Aussenpolitik beobachtet werden. Dies führt zu einem System der ausbalancierten Mitbestimmung von Exekutive und Legislative. Der Bundesrat, welcher auf operativer Ebene für die Aussenpolitik verantwortlich ist, ist als Mitglied der Landesregierung der Konkordanz verpflichtet. Somit ist der Konsensgedanke als normgebendes Prinzip auch in der Gestaltung der Aussenpolitik verankert. Eine starke Stellung im Vergleich zu anderen Staaten hat das Stimmvolk. Das Stimmvolk kann über aussenpolitische Vorlagen oder Staatsverträge per Initiative oder Referendum bestimmen. Die zunehmende Komplexität und die Interaktivität von politischen Inhalten führen dazu, dass sich oft keine klare Trennung zwischen innen- und aussenpolitischen Vorlagen finden lässt. Dies führt im Schweizer Kontext zu einer verstärkten Mitwirkung des Volkes und des Parlamentes. Grundsätzlich kann eine zunehmende Verflechtung der Innen- und Aussenpolitik beobachtet werden, die sich auch in der Mitsprache der jeweiligen institutionellen Organe niederschlägt. In Bezug auf die Mitsprachemöglichkeiten des Volkes können zwei unterschiedliche Tendenzen beobachtet werden. Einerseits wird versucht, im Sinne der Konformität, aussenpolitisch relevante Vorlagen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Andererseits wird das Mittel der Volksinitiative vermehrt als Instrument der Wahltaktik genutzt. Das heisst, Initiativen werden lanciert, die neben ihrem politischen Inhalt das Ziel verfolgen, den politischen Kräften, die hinter der Initiative stehen, die Wahlchancen zu erhöhen. Dem Ruf der Schweiz, die dank ihres Systems auf Kontinuität und Stabilität bedacht ist, könnte diese Entwicklung abträglich sein. Zuletzt wird auch die Frage der Effizienz und Leistungsfähigkeit eines Systems aufgeworfen, in dem grundsätzlich jede aussenpolitische Entscheidung vom Volk gutgeheissen oder verworfen werden kann.

3.1.3 Rollenkonzeption

Die Leitlinien der Rollenkonzeption der Schweizer Aussenpolitik lassen sich ausschliesslich historisch herleiten. 1848, bei der Gründung des Schweizer Bundesstaates, sah sich die Schweiz als relativ kleines Gebilde nicht in der Lage, sich gegen die traditionellen Führungsmächte der Königshäuser durchzusetzen und war auf deren Wohlwollen angewiesen. Anstelle einer aktiven Aussenpolitik verfolgte die Schweiz eine auf wirtschaftlichen

Interessen basierende Politik. Neutralität sowie die wirtschaftlichen Interessen stellten die Determinanten der Schweizer Aussenpolitik dar.

Die Schweiz konzentrierte sich darauf, nicht an Konflikten teilzunehmen und gleichzeitig den wirtschaftlichen Austausch zu gewährleisten. Dies stärkte einerseits die wirtschaftlichen Strukturen; andererseits gewann die Schweiz als sicher geltendes Transitland für den wachsenden europäischen Güterverkehr an Bedeutung. Dies gereichte der Eidgenossenschaft in Bezug auf die Akzeptanz ihres Staatswesens zum Vorteil. Die Einführung von direktdemokratischen Strukturen hatte in Bezug auf die Aussenpolitik keine wesentlichen Einflüsse. Im Gegenteil, dieses System war aufgrund der Kombination von direkter Demokratie, Föderalismus und kollegialem Regierungssystem im Innern sowie politischer Neutralität gegen aussen nicht auf die Führung einer aktiven Aussenpolitik angelegt.¹⁸⁰ Bezeichnend für das in der Fachliteratur auch „Sonderfall Schweiz“ genannte Modell sind die direkte Demokratie, die Kollegialität und die Konkordanz.¹⁸¹ Diese Faktoren sind wesentliche Einflussfaktoren innerhalb der Entscheidungsprozesse der Schweizer Innen- und Aussenpolitik.¹⁸²

Die Epoche von 1848 bis 1989 kann unter dem Gesichtspunkt der Kategorisierung der Schweizer Aussenpolitik in Bezug auf ihr Rollenverständnis als konservativ bezeichnet werden. Dies insofern, als die Schweiz als geografischer und demografischer Kleinstaat über keine reale Macht verfügt und ihre Politik auf die europäischen und transatlantischen Verhältnisse abstimmt. Durch den mangelnden politischen Spielraum gewannen wirtschaftlichen Interessen an Bedeutung. Diese wurden unter anderem als aussenpolitisches Instrument im Sinne der Erhaltung der nationalen Souveränität genutzt. In einer ersten Phase zwischen 1848 bis 1989 waren die Neutralität und die Aussenwirtschaftspolitik die bestimmenden Merkmale der Schweizer Aussenpolitik.¹⁸³ Die direktdemokratischen Entscheidungsstrukturen spielten in diesem Zusammenhang keine wesentliche Rolle. Es wird jedoch von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass das politische System der Schweiz nicht für die Gestaltung einer aktiven Aussenpolitik geschaffen ist.

Goetschel et al.¹⁸⁴ weisen zudem auf den Antikommunismus als Determinante für die Rollenkonzeption hin. Während des Kalten Krieges wurde die europäische Integration als

¹⁸⁰ Vgl. Goetschel et al. 2002: 41.

¹⁸¹ Wolf Linder (1999a): „Politische Kultur“, in: Klötje, Knoepfel, Kriesi, Linder, Papadopoulos und Sciarini (2006), 13-33; Wolf Linder (1999): Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Haupt Verlag; Hanspeter Kriesi, Le système politique suisse, Economica, Paris 1998.

¹⁸² Gabriel und Rybach (1998).

¹⁸³ Goetschel et al. 2002: 41.

¹⁸⁴ Goetschel et al. 2002: 45.

Abgrenzung gegenüber kommunistischen Einflüssen verstanden. Die Schweiz positionierte sich klar im westlichen Lager. Die Gründe für die anti-kommunistische Haltung der staatstragenden Elite sind vielschichtig und reichen von sozialen, religiösen bis hin zu moralischen Komponenten. Das Ende des Kalten Krieges zog auch diesbezüglich einschneidende Veränderungen in der politischen Ausrichtung der Schweiz nach sich. Nachdem sich das Bedrohungsszenario nach dem Ende des Kalten Krieges verflüchtigt hatte, mussten sich die politischen Entscheidungsträger und die nationale Elite neu orientieren und eine neue Ausrichtung der Aussenpolitik definieren. Diese Diskussion führte zu einer Spaltung der Politik und Gesellschaft über die künftige Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik. Konservative Kreise lehnten eine aussenpolitische Öffnung mit Berufung auf die Neutralität ab. Progressive Kreise zeichneten das Bild einer Schweiz, die sich aktiv an der Problemlösung in einer neuen Weltordnung und in einem neuen Europa einbringt.

Die Beantwortung der Fragestellung nach der Veränderung der Schweizer Aussenpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges knüpft an die Frage nach der veränderten Rollenkonzeption der Schweiz in einem sich verändernden globalen und europäischen politischen System an. Es gilt im Folgenden näher auf die Faktoren einzugehen, die für den Wandel in der Perzeption und Konzeption der Schweizer Aussenpolitik verantwortlich sind.

3.2 Aussenwirtschaftspolitik

Bei der Schweizer Wirtschaftspolitik¹⁸⁵ handelt es sich um ein für die Eidgenossenschaft zentrales Politikfeld.¹⁸⁶ Historisch gesehen bildet der Bereich ein Tätigkeitsfeld, indem die Schweiz ihre eigentliche Aussenpolitik mitbegründete und eine besonders aktive und erfolgreiche Partizipation aufweisen kann. Während andere Politikbereiche aufgrund der neutralitätspolitischen Ausrichtung eher konservativ gehandhabt wurden, konnte sich die Schweiz in der Wirtschaftspolitik stark betätigen. Zwei Pole kennzeichnen die historische und gegenwärtige Diskussion um eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz. Einerseits wird, auf die Neutralität verweisend, eine von anderen Staaten möglichst unabhängige Politik verfolgt. Andererseits werden Beitritte zu internationalen Organisationen stets unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit diskutiert. Beispiele hierfür ist die europäische Integration, der Beitritt zu den BWI oder der GATT-Beitritt.

¹⁸⁵ In der Folge ist mit dem Begriff der Wirtschaftspolitik auch die Wirtschaftsaussenpolitik gemeint.

¹⁸⁶ Einen Überblick bietet u.a.: Blankart (1992).

Unter Aussenwirtschaftspolitik¹⁸⁷ wird zunächst das staatliche Handeln in Bezug auf grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten verstanden. Die folgende Übersicht zeigt die verschiedenen der Schweiz zur Verfügung stehenden Instrumente.

Multilaterale Instrumente

- a) Europa
 - EFTA-Mitgliedschaft
- b) Global
 - OECD-Mitgliedschaft
 - WTO-Mitgliedschaft
 - Mitgliedschaft in UNO-Organisationen (UNCTAD, UNIDO, UNCED, ILO)
 - Mitgliedschaft bei den Bretton-Woods-Institutionen (IWF, Weltbank)
 - Abschluss aussereuropäischer Präferenzabkommen (im Rahmen der EFTA)
 - Mitgliedschaft in G-10-Staatengruppe (internationale Finanzfragen)

Bilaterale Instrumente

- a) EU:
 - div. Abkommen (bilaterale Verträge, Freihandelsabkommen)
- b) Liechtenstein:
 - Zoll- und Währungsunion
- c) Wirtschaftskooperationsabkommen (Allg. Ausweitung des Handels und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit; Verankerung der WTO-Prinzipien)
- d) Investitionsschutzabkommen (Schutz vor willkürlicher Behandlung und Enteignung)
- e) Doppelbesteuerungsabkommen (Vermeidung von internationaler Doppelbesteuerung und Regelung von Besteuerungskonflikten)
- f) Mutual Recognition Agreements (Abbau von Handelshemmnissen durch transparente technische Normen)
- g) Swiss Import Promotion Program (SIPPO) (Erleichterung des Zugangs zu Schweizer Märkten für Entwicklungsländer)

Autonome Instrumente

- a) Exportförderung:
 - Export- und Investitionsrisikogarantie (ERG/IRG)
 - SOFI (Swiss Organization for Facilitating Investments) steht den KMU bei Investitionsvorhaben in Entwicklungsländern beratend zur Seite
 - SDFC (Swiss Development Finance Corporation) stellt Risikokapital für Investitionen in Entwicklungsländern zur Verfügung

¹⁸⁷ Für ein Übersicht der aktuellen schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik siehe: Bundesrat (2009).

	<ul style="list-style-type: none"> • OSEC (Schweizer Zentrale für Handelsförderung) informiert und berät die KMU über Absatzchancen im Ausland • Wirtschaftsmissionen
b)	Standortpromotion und Tourismusmarketing
c)	Exportkontrollen und Sanktionen

Abbildung 10: Instrumente der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik

(Quelle: Goetschel et al. 2002: 165)

Die Kompetenz des Bundes in der Aussenwirtschaftspolitik wird in Art. 101 BV ausdrücklich festgehalten.¹⁸⁸ Das aussenpolitische Ziel der Förderung der Wohlfahrt steht gleichberechtigt neben anderen Zielen in der Verfassung, beruht jedoch im Unterschied zu diesen auf rein nationalen Motiven. Grundsätzlich sind zwei Stossrichtungen erkennbar: die Gestaltung optimaler Marktzutrittsbedingungen für Schweizer Unternehmungen im Ausland und die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandortes.¹⁸⁹ Im Sinne der Erreichung der übergeordneten aussenpolitischen Ziele berücksichtigt die Aussenwirtschaftspolitik auch die Integration von Entwicklungsländern in die globale Wirtschaft. Auch dieses Ziel dient der Wahrung der Schweizer Interessen im Ausland, lässt sich aber mit dem Ziel der Solidarität verbinden. Diese Ziele, die im Rahmen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden, schaffen für die Schweiz und ihre Partner eine eigentliche Win-Win-Situation. Die Unterstützung, die die Schweiz ihren Partnerstaaten in Form von Handelserleichterungen, Infrastrukturfinanzierung oder sonstiger wirtschaftlicher Unterstützung zuteilwerden lässt, hat wiederum positive Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft, in Form von Beschäftigung oder Exportgewinnen. Die Auswirkungen dieser Tätigkeiten werden alle vier Jahre durch einen Bericht unter der Leitung der DEZA untersucht. Dies kann dazu beitragen, die Kohärenz im Spannungsfeld der Entwicklungshilfe und Aussenwirtschaftspolitik zu erhöhen. Dennoch bleibt der Umgang mit Interessengegensätzen in einem auf Konsens beruhenden System eine Herausforderung für die Schweiz.

Der Aussenwirtschaftspolitik kommt in der Schweiz traditionellerweise eine grosse Bedeutung zu. Sie prägte die Schweizer Aussenpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Da der Schweiz keine machtpolitischen Instrumente zur Verfügung standen, konzentrierte sie sich auf eine konsequente Interessenpolitik. Dabei ging es immer wieder um

¹⁸⁸ Zur Wirtschaftsfreiheit im schweizerischen Aussenwirtschaftsrecht siehe u.a.: Andrich (1996).

Güterabwägungen zwischen dem Verlust der nationalen Souveränität durch einen Beitritt in eine übergeordnete Institution und der Gewinnung der aus einer Mitgliedschaft resultierenden ökonomischen und politischen Vorteile. Als Beispiel kann die europäische Integration, die GATT-Beitrittsdiskussionen, die Mitgliedschaft im Europarat oder in den Institutionen von Bretton Woods genannt werden. Die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik setzt sich mit dem globalen Handel und dem Währungssystem auseinander. Der Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen spielt dabei eine wichtige Rolle.¹⁹⁰ Wichtige Institutionen in diesen Zusammenhang sind die Welthandelsorganisationen WTO und IMF.

Der Schweiz stehen in der Wirtschaftsaussenpolitik verschiedene Instrumente zur Verfügung. Im Rahmen der multilateralen Instrumente können beispielsweise die Mitgliedschaften in der EFTA, OECD, WTO oder den BWI genannt werden. Auf der bilateralen Ebene verfügt die Schweiz über Abkommen mit der EU, über Wirtschaftskooperationsabkommen¹⁹¹, Investitionsschutz-¹⁹² und Doppelbesteuerungsabkommen.¹⁹³ Die starke Stellung der Aussenwirtschaftspolitik kann unter anderem auf ihren Verfassungsauftrag zurückgeführt werden. Art. 101 BV Abs. 1 hält fest, dass der Bund die Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland wahrt. Die wichtigsten Elemente sind die Gestaltung optimaler Marktzutrittsbedingungen für Schweizer Unternehmen im Ausland und die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandortes.

Die Schweiz besitzt als internationaler Wirtschaftsstandort spezifische Eigenheiten. Hierzu zählt die starke Auslandverflechtung. Ebenfalls spielt die Herausbildung eines internationalen Vermögensverwaltungszentrums eine eminent wichtige Rolle. Die Landwirtschaft nimmt eine untergeordnete Bedeutung ein, wohingegen der Handel mit Rohstoffen für die Schweiz zu einem wichtigen Wirtschaftssektor geworden ist. Die Schweiz zählt heute zu den wichtigsten Handelsumschlagplätzen für Rohstoffe der Welt. Ungefähr die Hälfte des weltweiten Handels mit Getreide und Ölsaaten und ein grosser Anteil des Rohölumschlages werden über die Schweiz abgewickelt.

Die Schweiz ist wirtschaftlich gut in die Weltwirtschaft integriert. Eine dominante Stellung in Bezug auf die Import- und Exportstatistiken nimmt die Europäische Union ein.

¹⁸⁹ Vgl. Goetschel et al. 2002: 166.

¹⁹⁰ Über die Auswirkungen der bilateralen Verträge auf die Schweizer Wirtschaft siehe u.a.: Aeppli, Altenburg, Arvanitis, Atukeren, Bolli, Gassebner et al. (2008).

¹⁹¹ Bei Wirtschaftskooperationsabkommen werden auf bilateraler Ebene der Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit gefördert. Ebenso können die WTO-Prinzipien in den Handelsbeziehungen verankert werden.

¹⁹² Gewähren rechtlichen Schutz von vornehmlich in einem Land investiertem Kapital.

¹⁹³ Vermeidung von Doppelbesteuerung und Regelung von Besteuerungskonflikten.

Das Verhältnis von Import- und Exportquote ist mit anderen mittelgrossen Staaten Europas vergleichbar. In Bezug auf die Exportmärkte konzentriert sich die Schweiz vornehmlich auf die EU. Sie ist somit der wichtigste Handelspartner für die Schweiz. Diese Situation wird sich im Zuge der zunehmenden europäischen Integration sowie aufgrund der neuen Mitgliedstaaten der EU in Zukunft noch konsolidieren. Die mittel- und osteuropäischen Länder sind nach 1990 in den europäischen Wirtschaftsmarkt eingegliedert worden. Die Schweiz und die EU gewährten diesen Staaten Aufbauhilfen, wobei sich die EU vornehmlich auf potentielle Beitrittskandidaten und die Schweiz auf Länder mit grösseren Integrationsproblemen (Südosteuropa, Zentralasien, Russland oder die Ukraine) konzentrierte.¹⁹⁴ Seit 1995 kann eine Bewegung der Wirtschaftskooperation weg von den europäischen Staaten und hin zu aussereuropäischen Staaten beobachtet werden. Dies im Hinblick auf die Erschliessung des Zugangs zu wichtigen Wachstumsmärkten. Doch wie sieht es mit den Importen und Exporten von und in die Entwicklungsländer aus? In den Regionen Asiens konnte die Schweizer Exportwirtschaft in den letzten 20 Jahren einen starken Zuwachs um beinahe 50 Prozent verzeichnen.¹⁹⁵ Aus aussenwirtschaftspolitischer Sicht weniger bedeutsam als der Handel mit Schwellenländern ist derjenige mit den Entwicklungsländern. Insbesondere die afrikanischen Staaten nehmen in den wirtschaftlichen Beziehungen eine untergeordnete Rolle ein. Das Handelsvolumen mit den Entwicklungsländern ist relativ bescheiden. Trotzdem besitzt es eine Bedeutung in Bezug auf die Verteilung von natürlichen Ressourcen und Bodenschätzen. Rohstoffe wie Erdöl, Erdgas oder Edelmetalle werden an Bedeutung gewinnen. Die Handelsbilanz der Schweiz mit den als Entwicklungsländern eingestuften Staaten ist in Bezug auf die Energieträger stark negativ. Unter dem Strich fällt sie jedoch vor allem aufgrund des hohen Anteils an Investitionsgütern positiv aus. Insbesondere kommt der Bedeutung der afrikanischen Märkte eine untergeordnete Rolle zu. Gesamthaft betrachtet sind die Schweizer Austauschbeziehungen mit den Entwicklungsländern dennoch nicht zu vernachlässigen. Insbesondere der Handel mit natürlichen Rohstoffen fällt an dieser Stelle ins Gewicht; diesbezüglich ist die Handelsbilanz der Schweiz stark negativ. Gesamthaft exportiert die Schweiz jedoch mehr Güter in Entwicklungsländer, als sie von dort importiert. Dies liegt vor allem am hohen Anteil von Halbfabrikaten, Konsumgütern und Investitionsgütern.¹⁹⁶ Zu erwähnen ist die von der DEZA alle vier Jahre in Auftrag gegebene Studie, die überprüft, welcher finanzielle Nutzen der Schweiz durch ihre Ausgaben im Entwicklungsbereich entsteht. Das Verhältnis zwischen

¹⁹⁴ Vgl. Goetschel et al. 2002: 168.

¹⁹⁵ Goetschel et al. 2002: 169.

einem investierten Franken und seiner erzielten Wertschöpfung in der Schweiz beträgt durchschnittlich 1.4 bis 1.6 Franken.

Die Schweiz verfügt über eine offene, auf liberalen Grundwerten errichtete und international stark vernetzte und integrierte Volkswirtschaft. Die wesentlichen Ziele sind die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen gegenüber Drittstaaten. Um dies zu gewährleisten ist der Zugang zu den betreffenden Märkten für Schweizer Firmen von zentraler Bedeutung neben der Promotion der Schweizer Wettbewerbsfähigkeit. Diese Ziele werden auf bi- und multilateralem Wege erreicht. Auf der bilateralen Ebene übt die Schweiz ihren Einfluss beispielsweise über die Zusammenarbeit mit der EU, über Handelsverträge oder die Exportförderung aus. Der wichtigste Akteur innerhalb der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik ist das SECO. Im Bereich der Exportförderung ist die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC) zuständig. Die Schweizerische Nationalbank nimmt die Verantwortung in Bezug auf die Geld- und Währungspolitik wahr. Ein zentrales Ereignis in der Geschichte der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik ist die Mitgliedschaft in den Bretton-Woods-Institutionen.

Die Aussenwirtschaftspolitik beeinflusst die Entwicklungspolitik, und in geringerem Ausmass gilt dies auch in die andere Richtung. Ebenso ist jedoch auch die Aussenwirtschaftspolitik ein Teil der Aussenpolitik der Schweiz. Entwicklungspolitik kann nicht ohne einen Blick auf dieses Politikfeld diskutiert werden, da es nebst den konkreten Projekten der Entwicklungsagenturen die Handels- und Austauschbeziehungen der westlichen Länder mit den Ländern des Südens sind, die am Ende einen ungleich grösseren Effekt auf eine positive Entwicklung des Südens haben können. Nun entsteht an dieser Stelle häufig ein Interessenkonflikt. Aussenwirtschaftspolitik möchte in erster Linie möglichst gute Rahmenbedingungen für den eigenen Staat schaffen, während die Entwicklungspolitik andererseits versucht, gute Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer zu schaffen. Es ist deshalb notwendig, wenn über die Kohärenz der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik gesprochen werden soll, einen Blick auf dieses Themengebiet zu werfen. Es soll im Folgenden ein kurzer Überblick über die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik erfolgen. Ein besonderes Augenmerk wird auf das NFP 28 gelegt, das sich mit der Schweizer Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik auseinandergesetzt hat.

Die Schweiz hat zudem ihre Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren diversifiziert. Während in der Phase nach dem Kalten Krieg der Fokus vor allem auf Ost- und Südosteuropa gerichtet

¹⁹⁶ Goetschel et al. 2002: 172.

war, bemühte sich die Schweiz um eine breitere Abstützung ihrer Wirtschaftsbeziehungen im Weltmarkt. So kamen zahlreiche Freihandelsabkommen mit Staaten wie Kanada, Chile, Singapur, Tunesien oder Ägypten zustande.¹⁹⁷ Für die Schweiz stellt sich jedoch die Frage nach den Grenzen dieser bilateralen Strategie. Diverse Autoren gehen davon aus, dass sich die Schweiz auf diejenigen Staaten und Wirtschaftsräume konzentrieren sollte, mit denen sie ein grosses Handelsvolumen unterhält. Dies wären wiederum die Staaten der EU sowie die EU an sich. Ebenfalls kann die Schweiz von globalen multilateralen Handelsabkommen profitieren. Im ihrem Versuch, sich als Partnerin in verschiedenen internationalen Organisationen im Bereich Ostasien¹⁹⁸ zu empfehlen, ist die Schweiz bisher gescheitert.

1992 lehnte das Schweizer Stimmvolk den Beitritt zum EWR ab. Sie verhandelte ab diesem Zeitpunkt auf bilateraler Ebene mit der EU. Von einer politischen Isolierung kann nicht gesprochen werden, da die Schweiz nicht nur wirtschaftspolitisch auf multilateraler Ebene, aber auch in diversen UNO-Organisationen vertreten ist. Der Bilateralismus der Schweiz besitzt historische Wurzeln und geht auf die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre zurück. Politisch eingesetzt wurde der Begriff in den fünfziger Jahren als Gegenpol zu den verstärkten multilateralen Tendenzen, der sich die Schweiz zu entziehen versuchte. Goetschel et al. weisen in diesem Zusammenhang auf die steigende Kluft zwischen intensivem Schweizer Engagement in multilateralen Foren auf der einen Seite und einem sich verengenden Handlungsspielraum für bilaterale Lösungen auf der anderen Seite hin.¹⁹⁹ Die innere Stabilität der Schweiz trug massgeblich zum aussenwirtschaftlichen Erfolg bei. Bernegger weist darauf hin, dass sich die kartellistisch geprägte Binnenstruktur als Erfolgsfaktor herausstellte. Sie ermöglichte es der Schweiz, eine hohe Integrationskraft und innere Stabilität zu entwickeln, was der Exportindustrie und dem Finanzplatz zuträglich war.²⁰⁰ Die Schweiz benutzt ihre wirtschaftliche Macht wiederholt, um ihre Interessen durchzusetzen, so zum Beispiel als Kreditgeberin im Nachgang des Zweiten Weltkrieges.

Die Freihandelspolitik der Schweiz ist zentraler Bestandteil für die Schweizer Wirtschaftspolitik. Aufgrund ihrer internationalen Verflechtung befürwortet die Schweiz eine liberale Weltwirtschaftsordnung und setzt sich in zahlreichen Organisationen für eine entsprechende Umsetzung ein. Als importabhängiges Land ist die Schweiz an tiefen

¹⁹⁷ Eine vollständige Übersicht über die Schweizer Freihandelsabkommen ist beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) online unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de> einzusehen. Stand: 25.6.2008.

¹⁹⁸ 1989 wurde das Gesuch um einen APEC-Beobachterstatus abgelehnt, 1996 lehnte die ASEM ein Beitrittsgeuch der Schweiz ebenfalls ab und 1997 gelang es der Schweiz nicht, sich als Dialogpartnerin der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) zu empfehlen.

¹⁹⁹ Goetschel et al. 2002: 173.

Importschranken für ausländische Güter interessiert und fordert dies auch auf den Exportmärkten ein. Im Rahmen der WTO beteiligte sich die Schweiz an der Weiterentwicklung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) sowie dem Aufbau des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS). Zudem wirkte sie an der Aushandlung des Abkommens über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) mit, welches international einheitliche Minimalstandards für den Schutz der Immaterialgüterrechte festlegt. Nicht erfolgreich war die Schweiz bei den Verhandlungen, welche zum Multilateralen Abkommen über Investitionen (MAI) hätten führen sollen.²⁰¹

Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über relativ tiefe Importzölle. Doch in einzelnen Bereichen sind die Zölle ungleich höher. Dies betrifft vor allem den Import von Agrar-, aber auch von Textilgütern. Dies aufgrund der in der Schweiz historisch stark verankerten Position der landwirtschaftlichen Verbände. Die Schweiz läuft mit einer selektiven Praxis der Marköffnung in denjenigen Sektoren, in denen sie Vorteile besitzt Gefahr, als Vertreterin einer liberalen Wirtschaftsordnung und des Freihandels an Glaubwürdigkeit einzubüssen. Allerdings ist diese Praxis unter den Industrieländern verbreitet und Gegenstand kontroverser Diskussionen. An diesem Punkt der Freihandelspolitik laufen die Interessen oft denjenigen der entwicklungspolitischen Akteure konträr entgegen.

Der Einfluss der Agrarinteressen auf die Schweizer Aussenhandelspolitik kann als gross bezeichnet werden.²⁰² Landwirtschaftliche Produkte wurden beispielsweise aufgrund des politischen Drucks aus den entsprechenden Organisationen aus dem EFTA-Abkommen sowie aus dem Freihandelsabkommen von 1973 grösstenteils ausgeklammert. Ebenfalls wehrte sich die Schweiz in der Welthandelsrunde, welche 1995 zur Gründung der WTO führte, gegen den Abbau von Agrarprotektionismus. Es wurden in Zusammenarbeit mit der EU, die ihrerseits ein Interesse an nicht frei zugänglichen Märkten im Bereich der Landwirtschaft hat, Sonderschutzklauseln für Agrarprodukte eingebaut.²⁰³ Insgesamt handelt es sich beim Schweizer Agrarsektor auch im internationalen Vergleich um einen hoch subventionierten und geschützten Bereich.

Da die Schweiz ihre Interessen international nicht aufgrund ihrer Marktmacht durchsetzen kann, unterstütze sie die Bemühungen um eine WTO-Schiedsgerichtbarkeit. Diese Strategie passt in die Gesamtstrategie der Schweizer Landesregierung, die multilaterale Institutionen

²⁰⁰ Bernegger 1990: 461.

²⁰¹ Vgl. Goetschel et al. 2002: 181.

²⁰² Einen Überblick über die zukünftige Ausrichtung der Schweizer Agrarpolitik geben u.a.: Bosshard, Schläpfer und Jenny (2010).

²⁰³ Horber 1995: 58.

und Regelwerke stärken will. Besonders kleine Staaten können von internationalen Normen und Rechtssicherheit profitieren. Die Stärkung der multilateralen Handelsregeln und Streitbeilegungsmechanismen sind in Zusammenhang mit der Aussenhandelspolitik der Schweiz besonders hervorzuheben. Auf internationaler Ebene dienen solche Massnahmen der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit von Handelsstreitigkeiten und somit einer grösseren Stabilität des internationalen Welthandelssystems als eines Ganzen, wovon auch die Schweiz direkt profitieren kann.²⁰⁴

Die Schweiz liess sich bei ihrem internationalen Engagement vor allem durch wirtschaftliche und nicht von politischen Interessen leiten. Allerdings fehlte der von der Regierung betriebenen Politik der schrittweisen politischen Integration in internationale und europäische politische Strukturen eine klare Kommunikation und Rechtfertigung im Innern. Zu schwer wog das Bild einer neutralen und unabhängigen Schweiz, als dass die Regierung ihren schrittweisen Kurs der Öffnung hätte politisch rechtfertigen können oder wollen. Die Dominanz der Wirtschaftspolitik innerhalb der Aussenpolitik machte sich während Jahren in der Organisation der Bundesverwaltung und der Stellung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vor allem in Bezug auf Fragen der Europapolitik bemerkbar.²⁰⁵

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Schweiz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Aussenwirtschaftspolitik mit der Aussenpolitik gleichsetzte. Aufgrund der Schweizer Neutralität wurde der Fokus auf wirtschaftliche anstelle politischer Beziehungen gelegt. Mit dieser Politik gelang es der Schweiz, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren und ihre wirtschaftliche Stellung mittels bilateraler Beziehungen auszubauen. Mit der zunehmenden europäischen Integration und Multilateralisierung der internationalen Beziehungen erkannte die Schweiz in den sechziger Jahren die Notwendigkeit der Teilnahme in multilateralen Institutionen. Der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen und zur WTO sowie die erfolgreichen Verhandlungen mit der EU dienten der Schweiz zur Stärkung ihrer Position innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Innerhalb der Schweizer Aussenpolitik besitzt die Aussenwirtschaftspolitik nach wie vor eine starke Stellung. Durch die sich verändernden internationalen Rahmenbedingungen und die Stärkung des Völkerrechts kann jedoch nicht mehr von einem Primat der Aussenwirtschaftspolitik in der Schweizer Aussenpolitik gesprochen werden.

²⁰⁴ Eine Übersicht über das Verhältnis der Schweiz zu den internationalen Wirtschaftsorganisationen bieten u.a. Senti und Ziegler (2005).

²⁰⁵ Goetschel et al. 2002: 49.

Die angewendeten Förderungsinstrumente der Schweiz sind beispielsweise die Verfügbarkeit von Exportrisikogarantien (ERG).²⁰⁶ Diese waren in den vergangenen Jahren vor allem mit Geschäften mit zentraleuropäischen Staaten zum Zuge gekommen. In den GUS-Staaten wurde sie aufgrund von Risikoerwägungen zurückhaltend angewendet. Im Rahmen der Ostzusammenarbeit wurden diese jedoch über Kreditgarantien teilweise kompensiert. Weiter verfügt die Organisation der Schweizer Aussenwirtschaftspromotion (OSEC) mit SOFI (Start-up Fund), der Importförderung (SIPPO) und der Beteiligung an Messen im In- und Ausland über Möglichkeiten der Export- und Importförderung. Auf staatlicher Ebene kommen die gemischten Wirtschaftskommissionen und Wirtschaftsmissionen in ausgewählten Ländern als Instrument der Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen hinzu.

Freihandelsverträge wurden im Rahmen der EFTA mit den Staaten Zentraleuropas und des Baltikums abgeschlossen. Ebenfalls wurden mit einigen Ländern Handels- und Kooperationsabkommen vereinbart. Ein weiteres Instrument sind die Investitionsschutz- und Doppelbesteuerungsabkommen. Trotz der Zunahme der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und den Staaten Zentraleuropas, Südosteuropas und der GUS begann der Austausch erst zu Beginn des Jahres 2000 merklich zu steigen. Wobei der Austausch mit Zentraleuropa stärker als derjenige mit Osteuropa oder der GUS zulegte. Die Botschaft des Bundesrates über die Weiterführung der Ostzusammenarbeit hält fest, dass für die Schweiz Russland und die GUS-Staaten von geringerer Bedeutung sind als die Staaten Südosteuropas. Die südkaukasischen und zentralasiatischen Länder sind für die Schweizer Wirtschaft nur am Rande von Bedeutung.

Weshalb aber engagiert sich die Schweiz in den Staaten Zentralasiens, so stellt sich die Frage, wenn die Ostzusammenarbeit auch unter wirtschaftlichen Aspekten forciert wurde, um günstige Rahmenbedingungen für die Schweizer Import- und Exportwirtschaft zu schaffen. Dank der zentralasiatischen Staaten hat die Schweiz Eingang in die BWI gefunden. Dieser Zugang zu den wichtigsten internationalen finanzpolitischen Institutionen ist für die Schweiz von zentraler Bedeutung, da sie als Kleinstaat ihre Interessen nur mit Interessenpolitik verfolgen kann; und dies vorwiegend in multilateralen Institutionen, wo sie Partnerschaften bilden und sachbezogene Allianzen schmieden kann. Der Zugang zu Informationen und Entscheidungsträgern bedeutet für die Schweiz, auf internationaler Ebene Beiträge zu leisten und Einfluss geltend machen zu können. Dieser Zugang bildet einen konstituierenden Faktor

²⁰⁶ Für eine Übersicht über die Exportrisikogarantie siehe u.a.: Wolfram (2004) sowie zahlreiche Publikationen von Entwicklungsorganisationen.

der Schweizer Aussenpolitik. Mit dieser Strategie versucht die Schweiz, ihren Einfluss auf internationaler Ebene zu wahren und auszubauen.

Wenn also festgestellt werden kann, dass die Schweiz Ostzusammenarbeit leistet, um die allgemeinen Bedingungen in Europa zu fördern, und gleichzeitig wirtschaftlich von dieser Entwicklung profitieren kann, ist die Frage angebracht, was die Motive des Schweizer Engagements in Zentralasien sind. Einerseits können es ähnliche Motive wie zu Beginn der Ostzusammenarbeit sein, mit Hinblick auf zukünftige Märkte. Hauptsächlich war die Schweiz daran interessiert, diese Staaten für ihre Stimmrechtsgruppe zu gewinnen, um Einsitz in den Exekutivrat der Weltbank zu bekommen, der für die Schweiz von grosser Wichtigkeit ist in Bezug auf ihre Positionierung innerhalb der internationalen Gemeinschaft.

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete für die Schweiz eine Differenzierung zwischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Die Bedeutung der Neutralität führte zu einer Politik, die auf die Durchsetzung von wirtschaftlichen anstelle von politischen Interessen bedacht war. Die wirtschaftliche Potenz der Schweiz sowie die aktive Integration in die Weltwirtschaft verschafften der Schweiz eine starke Stellung innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Entgegen dem Trend zum Multilateralismus im Nachgang des Zweiten Weltkrieges versuchte die Schweiz, mit bilateralen Abkommen wirtschaftliche Interessen durchzusetzen und günstige Rahmenbedingungen für die Exportindustrie zu schaffen. Sie konnte sich den multilateralen Institutionen jedoch nicht entziehen und entschied sich für eine aktive Politik und Beteiligung, um ihren Einfluss zu wahren. Hierbei stand sie stets im Zwiespalt zwischen der verstärkten politischen und wirtschaftlichen Integration mit den gewünschten Vorteilen und der Bewahrung der nationalen Souveränität. Heute kann festgestellt werden, dass das Primat der Aussenwirtschaftspolitik nicht mehr so stark ist wie vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Die Schweiz hat sich auch mit einer offeneren Interpretation der Neutralitätskonzeption politisch gegenüber der EU und der UNO geöffnet. Sie hat erkannt, dass sie auch politisch aktiv werden muss, will sie ihren Einfluss in Zukunft sichern.²⁰⁷

3.3 Friedens- und Sicherheitspolitik

Die Friedens- und Sicherheitspolitik nimmt innerhalb der Schweizer Aussenpolitik eine zunehmende Bedeutung ein. Traditionellerweise ist die Bewahrung der Unabhängigkeit eine Aufgabe, die in den Bereich der Sicherheitspolitik fällt. Die Friedenspolitik hingegen zählte

²⁰⁷ Die Schweiz plant den Einsitz in den UNO-Sicherheitsrat für das Jahr 2023, siehe: NZZ vom 12.1.2011: Die Schweiz will einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat.

eher zum Aufgabenbereich der Aussenpolitik. Mit dem sicherheitspolitischen Bericht von 1999 reagierte der Bundesrat auf die sich verändernden geopolitischen Rahmenbedingungen und anerkannte, dass die Sicherheit der Schweiz nicht allein durch militärische Präsenz und Schlagkraft erreicht werden kann. Er erkannte, dass Sicherheit internationale Sicherheit und internationale Stabilität bedeutet. Dies führte zu einer veränderten Gefahreneinschätzung und einer damit einhergehenden Neukonzeptionierung der bestehenden Instrumente. Die Bereiche Friedens- und Sicherheitspolitik konnten nicht länger als separate Domänen betrachtet werden, sondern rückten von ihrem Selbstverständnis und den zu erfüllenden Aufgaben her näher zueinander.

Von 1945 bis zum Ende des Kalten Krieges war die Schweizer Sicherheitspolitik praktisch inexistent. Als neutraler Staat sah die Regierung keine massgeblichen Möglichkeiten, die internationalen sicherheitspolitischen Parameter inner- und ausserhalb von Europa zu beeinflussen. Die Schweiz konzentrierte sich auf die Bewahrung ihrer Souveränität und leistete somit indirekt einen Beitrag für ein stabiles Europa. Die militärische Landesverteidigung spielte eine wesentliche Rolle in der sicherheitspolitischen Konzeption der Schweiz. Da die Handlungsoptionen und Kooperationsmöglichkeiten sehr beschränkt waren, richtete sich der Blick aufgrund möglicher Bedrohungsszenarien hauptsächlich gegen innen. Erst seit den siebziger Jahren ist eine vage konzeptionelle Öffnung der Schweizer Sicherheitspolitik festzustellen, die bis zu diesem Zeitpunkt kaum über die klassische Militär- und Verteidigungspolitik hinausreichte.²⁰⁸

Generell setzte mit dem Ende des Kalten Krieges eine Beschleunigung von Annäherungs- und Kooperationsprozessen ein, die teilweise schon zuvor eingeleitet worden waren. Durch die politische Entspannung einerseits und die zunehmenden Integrationsmassnahmen der westeuropäischen Staaten andererseits – zum Beispiel mit der Verabschiedung der Maastrichter Verträge – sah sich die Schweiz nicht mehr einer strikten Anwendung des Prinzips der Neutralität verpflichtet. Der sicherheitspolitische Bericht von 1990 markierte die Wende in der sicherheitspolitischen Konzeption der Schweiz. Der Bundesrat erkannte, dass es in einem sich verändernden Umfeld notwendig ist, Kooperationen zu suchen und die eigene Sicherheit durch entsprechende Beiträge zu erhöhen. Das wesentliche Element des Berichtes liegt darin, dass die Sicherheitskonzeption nun nicht mehr ausschliesslich defensiv orientiert war, sondern dass der Bundesrat die Entwicklungen auch als Chance betrachtete, sich mit eigenen Beiträgen innerhalb Europas neu zu positionieren.

²⁰⁸ Für eine aktuelle Einschätzungen zur Schweizer Sicherheitspolitik aufgrund des sicherheitspolitischen Berichts 2010 siehe u.a.: Möckli (2010).

Der Bericht hielt den geistigen Wandel in der Auffassung der politischen Lage aus Sicht der Schweiz fest. Auch militärische Einsätze waren als Zeichen an die europäischen Partner darin als Möglichkeit enthalten. Dem Bericht folgten keine wesentlichen Reformen in den relevanten Politikbereichen.

Die Mitgliedschaft in der OSZE und im Besonderen das Präsidium im Jahr 1996 waren für das neue Selbstverständnis der Schweiz in Bezug auf ihre Rolle in Europa von Bedeutung. Die Präsidenschaft zeigte, dass auch ein kleiner Staat mit dem Willen zur Gestaltung der internationalen Ordnung einen namhaften Beitrag leisten kann. Im Zuge der aussenpolitischen Öffnung fanden auch Vorbereitungen für eine Schweizer Mitgliedschaft beim Nato-Programm „Partnership for Peace“ statt. In der Kommunikation stellte die Regierung die Vereinbarkeit dieses Engagements mit der Neutralitätskonzeption in den Vordergrund. Dieses Vorgehen führte dazu, dass entsprechende Diskussionen wieder aufflammten und die Schweiz in der Konsequenz dem Programm nicht beitrug.

Wegweisend war der sicherheitspolitische Bericht von 1999. Hier wurden die Grundlagen für eine aktive Mitgestaltung in einem vor neuen Herausforderungen stehenden Europa gelegt. Der Fokus lag nicht mehr auf einer defensiven Ausrichtung in Form der Landesverteidigung, sondern hohe Priorität wurde der Gewaltprävention, Krisenprävention und Sicherstellung von Frieden im internationalen Kontext beigemessen. Die Verteidigung war noch stets ein Pfeiler, der im Laufe der kommenden Jahre in der Öffentlichkeit stärker an Bedeutung verlieren sollte. Im Speziellen begann die Friedensförderung²⁰⁹ eine zunehmend zentrale Rolle zu spielen; sie vereint einzelne friedensfördernde Instrumente des Bundes unter einem Begriff. Die wachsende Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit wurde von der Regierung in den neunziger Jahren erkannt.²¹⁰ Internationale Entwicklungen zeigen, dass dieser Politikbereich insbesondere für mittlere und kleine Staaten an Bedeutung zunimmt. Aspekte der zivilen Friedensförderung erlangten auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vermehrte Aufmerksamkeit.²¹¹ Diverse Staaten bauen ihre Kapazitäten auf konzeptioneller und organisatorischer Ebene im Bereich der zivilen Friedensförderung systematisch aus. Sie zählt bereits in mehreren Staaten zum Schwerpunkt

²⁰⁹ Eine Studie der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich hat im Auftrag des EDA die zivile Friedensförderung des Bundes überprüft. Die Studie kommt zum Schluss, dass es in der Friedensförderung an einer Gesamtstrategie, die klare Prioritäten setzt und die Entwicklungshilfe mit einbezieht, fehlt.

²¹⁰ Siehe: Bundesrat (1993) sowie Bundesrat (2000a): Aussenpolitischer Bericht 2000 (Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt) vom 15. November 2000 (Sonderdruck).

²¹¹ CSS 2006: 18.

der Aussenpolitik. Darunter fallen auch die sogenannten „like minded states“ wie Deutschland, Norwegen, Kanada, Schweden, aber auch die Schweiz.²¹²

Die Friedens- und Menschenrechtspolitik der Schweiz ist als Querschnittsaufgabe besonders anfällig auf Inkohärenz.²¹³ Die Umsetzung dieser Massnahmen hängen von einer grösseren Zahl unterschiedlicher Bundesstellen ab. In der Botschaft wird darauf verwiesen, dass eine grössere Kohärenz nur unter einer klaren Zuweisung von Kompetenzen, einem regelmässigen Informationsaustausch sowie verstärkten Koordinationsbemühungen sowohl bei der Planung als auch bei der Umsetzung von Aktivitäten erreicht werden kann.²¹⁴ Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass sich die Inkohärenz nicht ausschliesslich auf eine mangelnde Koordination oder fehlende Organisationsstrukturen zurückführen lässt. Politische Interessengegensätze sind oft der Grund für erschwerte Abstimmungen im Bereich der zivilen Friedensförderung.

„Die Schweizer Friedens- und Menschenrechtspolitik baut daher auf dem Verständnis auf, dass friedenspolitische Ziele mit anderen politischen Zielen nicht immer reibungslos vereinbar sind.“²¹⁵

Weiter hält die Botschaft fest, dass friedens- und menschenrechtspolitische Ziele in Konflikt mit anderen nationalen Interessen stehen können und ihre Durchsetzung aufgrund einer Güterabwägung erfolgen muss.²¹⁶ Der Bundesrat muss unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen seine Interessen festlegen und eine Entscheidung fällen.²¹⁷ Im Abschnitt über „Kohärenz durch gemeinsame Analyse, Planung und Koordination“ hält der Bundesrat fest, dass durch die immer zuverlässigeren Analyse- und Informationsinstrumente, die beispielsweise zur Evaluation von Sicherheitslagen in Krisengebieten dienen, eine einheitlichere Sichtweise innerhalb der Bundesverwaltung gefördert werden konnte. Durch einen sogenannten „Mainstreaming-Prozess“ können verschiedene friedens- und menschenrechtspolitische Sichtweisen in die Politikfindungs- und Umsetzungsprozesse der Bundesverwaltung integriert werden. Sie sollten somit zu einer grösseren Kohärenz beitragen.

In diesem Sinne wurden vom Bundesrat verschiedene interne Konsultations- und Entscheidungsmechanismen eingerichtet. In der Kerngruppe Frieden oder der Kerngruppe

²¹² Siehe: Bundesrat (2009b): Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, 15. Juni 2007: 15.

²¹³ Bundesrat 2009b: 23.

²¹⁴ Ebd.

²¹⁵ Bundesrat 2009b: 24.

²¹⁶ Zum Thema Handel und Menschenrechte siehe u.a.: Blankart (1992).

²¹⁷ Besonders umstrittene Fragen sind beispielsweise die Gewährung von Exportrisikogarantien oder die Bewilligung für Waffenexporte.

Internationale Menschenrechtspolitik sind alle interessierten Departemente und Bundesstellen vertreten. Das System der gemeinsamen Ausschüsse dient der operationellen Koordination konkreter Massnahmen, wie auch dem Informationsaustausch sowie der Erarbeitung gemeinsamer, departementübergreifender Konzepte. Der Bundesrat anerkennt in der Botschaft die bleibende Herausforderung der Koordination und der Kohärenz. Allerdings erachtet er die Schaffung und Stärkung der benötigten Instrumente als ausreichend. Eine Neuorganisation des Politikbereichs Friedens- und Menschenrechtsförderung ist gemäss der Einschätzung des Bundesrates nicht notwendig.²¹⁸

Seit Mitte der neunziger Jahre kann eine zunehmende Bedeutung des Politikfeldes „zivile Friedensförderung“²¹⁹ beobachtet werden.²²⁰ Die Schweiz hat ihre dahingehenden Bemühungen verstärkt.²²¹ Sie trägt damit den international gewandelten Rahmenbedingungen Rechnung, aber auch den spezifischen Möglichkeiten und Bedürfnissen der Schweiz selbst.²²² Dank ihrer bisherigen Positionierung befindet sich die Schweiz in einer guten Ausgangslage zur weiteren Verstärkung ihres Engagements.²²³ Das Ziel dieser Aktivitäten kann wie folgt umschrieben werden. Zum einen stehen die Aktionen in Zusammenhang mit der Erreichung der allgemeinen aussenpolitischen Ziele der Schweiz. Zum anderen geht es darum, sich in einer zunehmend multipolaren und vernetzten Welt zu positionieren und geeignete Voraussetzungen für eine erfolgreiche internationale Politik zu schaffen. Die Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte bilden wichtige Bestandteile der Schweizer Friedens- und Menschenrechtspolitik, die ihre Wirksamkeit jedoch erst in einem gesamtheitlichen Kontext aller friedens- und menschenrechtspolitischen Aktivitäten des Bundes entfalten können.²²⁴ Das Konzept der zivilen Friedensförderung kann

²¹⁸ Bundesrat 2009b: 24.

²¹⁹ Zur zivilen Friedensförderung siehe: Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Grundsätzlich umfasst der Begriff sämtliche nicht militärischen Aktivitäten zur Erhaltung des Friedens vor oder nach gewaltsamen Auseinandersetzungen sowie durch die Förderung des humanitären Völkerrechts.

²²⁰ Bundesrat 2009b: 18.

²²¹ Die Grundlage hierzu bilden die Bundesverfassung in Art. 54 Abs. 2. („[...] die Achtung der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie und das Hinwirken auf das friedliche Zusammenleben der Völker [...]“) sowie der Aussenpolitische Bericht 2000 („[...]die Schweiz leistet einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung gewaltsamer Konflikte [...] „verstärkt die Bestrebungen zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit entsprechenden Massnahmen“).

²²² Einen Überblick über die Einordnung der zivilen Friedensförderung in die Schweizer Aussenpolitik ermöglicht die CSS-Studie (2006): Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern. Ressortforschung zuhanden des Zentrums für Analyse und prospektive Studien, EDA. Zürich, November 2006.

²²³ CSS 2006: 9.

²²⁴ Bundesrat 2009b: 18.

deshalb als Versuch gewertet werden, verschiedene friedens- und menschenrechtspolitische Instrumente zugunsten einer grösseren Wirksamkeit zusammenzuführen.

Die Grundlage für den Bedeutungszuwachs der zivilen Friedensförderung ist in der veränderten sicherheitspolitischen Situation zu sehen.²²⁵ Die Risiken und Gefahren haben sich seit dem Ende des Kalten Krieges multipliziert. Entsprechend bedarf es der grundsätzlichen Neuorientierung im Bereich Sicherheit und Verteidigung. Die Schweiz besitzt heute ein vitales sicherheitspolitisches Interesse an der Früherkennung und Prävention von möglichen Krisen und Konflikten, vor dem Hintergrund der bereits zu Beginn erwähnten Verdichtung des internationalen Systems, wodurch Krisen in anderen Ländern zu unseren eigenen Krisen werden können. Nach der Erkenntnis, dass die bisherigen Mittel der Friedenssicherung nicht mehr genügen, um internationale Stabilität zu garantieren, sind neue Ansätze der Friedenssicherung notwendig.

Der steigenden Nachfrage nach ziviler Friedensförderung folgte eine konzeptionelle Ausweitung der Aktivitäten.²²⁶ Das Engagement des Bundes ist inzwischen in klare politische Leitlinien eingebunden und ruht auf einer soliden Grundlage. Voraussetzungen für diesen Prozess waren die rechtlichen, konzeptionellen, organisatorischen und finanziellen Mehraufwendungen auf Bundesebene im Bereich der zivilen Friedensförderung. Die Aktivitäten umfassen seither den gesamten Eskalations- und Deeskalationsprozess von Konflikten. Dieser reicht von der Entstehung und Eskalation über die gewaltsame Austragung bis zur Beendigung des Konflikts und der Konsolidierung des Friedens. Weiter hat die zivile Friedensförderung eine inhaltliche Ausweitung erfahren. Dies insofern, als neben die eher kurzfristig ausgerichteten Instrumente wie präventive Diplomatie, Mediation, Gute Dienste oder Beobachtungsmissionen auch längerfristige Instrumente traten. Die Studie über die zivile Friedensförderung hält weiter fest, dass sich die Zahl der Akteure, die sich im Bereich der zivilen Friedensförderung engagieren, steigt. Die vielschichtigen Herausforderungen der modernen Konflikte übersteigen die Problemlösungskapazität der einzelnen Staaten. Deshalb gewinnt die multilaterale Dimension für die zivile Friedensförderung zunehmend an Bedeutung. Unter dem Aspekt der Kohärenz und Effizienz bedingt eine solche Vermehrung der Akteure eine intensive Kooperation und Arbeitsteilung zwischen Staaten und weiteren Akteuren.

Unter den Konsequenzen der internationalen Entwicklungen und dem Willen der Schweiz, sich weiterhin in diesem Politikfeld zu engagieren, hält der Bericht fest, dass die

²²⁵ In Bezug auf Zusammenhänge zwischen dem aussenpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz und der zivilen Friedensförderung siehe u.a.: Goeschel et al. (2002).

Schweiz ihre Zielsetzung: das Leisten eines deutlichen Beitrags and eine Verhütung von Gewaltkonflikten, mit dem Engagement für die zivile Friedensförderung erreichen kann. Entsprechend sollten die dahingehenden Bemühungen verstärkt werden. In Bezug auf die vorliegende Arbeit ist folgende Aussage von Bedeutung:

„Aufgrund der zunehmenden Notwendigkeit der Kooperation von ziviler Friedensförderung, militärischer Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit erscheint die konzeptionelle Zusammenführung dieser drei Bereiche in einer Schweizer Gesamtstrategie ‚Friedensförderung‘ sinnvoll und gewinnbringend.“²²⁷

Die Autoren der Studie schlagen eine gemeinsame Strategie von zivilen, militärischen und entwicklungspolitischen Bemühungen vor. Dieser Trend wird in der internationalen Forschung bereits seit mehreren Jahren unter dem Begriff „3D-Security“ diskutiert. Weiter wird in der Studie festgehalten, dass die Schweiz durch ein entsprechendes Engagement in der zivilen Friedensförderung den gestiegenen Erwartungen der internationalen Gemeinschaft an die Staaten, sich aktiv an der Bewältigung von sicherheitspolitischen Gefahren zu beteiligen, entsprochen hat. Auch unter diesem Aspekt wäre eine Fortsetzung der Schweizer Bemühungen ein positiver Beitrag der Schweiz an internationalen Friedenssicherungsbemühungen. Eine weitere wichtige These in Bezug auf die Bestimmungsfaktoren der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik lautet wie folgt:

„Der seit dem Ende des Kalten Krieges erweiterte aussenpolitische Handlungsspielraum für mittlere und kleine Staaten ist auch von der Schweiz angesichts der Ausweitung des Risikospektrums als Chance zu nutzen. Friedensförderung bedeutet damit in erster Linie die Betreibung von Interessenpolitik. Durch eine verstärkte Profilierung kann grössere aussenpolitische Visibilität gewonnen werden, die auch von weiteren Politikbereichen (etwa Wirtschafts- und Handelspolitik) genutzt werden kann.“²²⁸

Diese These benennt eine ungeklärte Frage der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik: das Verhältnis der Entwicklungspolitik zu anderen Politikbereichen. Nach der vorherrschenden Meinung sollte sich die Schweizer Entwicklungspolitik so unabhängig wie möglich an den Bedürfnissen der armen und ärmsten Länder der Welt orientieren. In dieser These kommt ein Paradigmawandel zum Ausdruck, die Loslösung der rein ideellen Motivation der Entwicklungszusammenarbeit. Diese soll in den Kontext der gesamten nach

²²⁶ CSS 2006: 10ff.

²²⁷ CSS 2006: 13.

aussen gerichteten Bemühungen der Schweiz integriert werden. Insbesondere über den Zusammenhang der Entwicklungspolitik und Wirtschaftsförderung besteht in der Lehrmeinung kein Konsens. Nachdem in den neunziger Jahren jedoch erkannt wurde, dass auch die wirtschaftliche Kooperation die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit mittragen kann, kann eine Aufweichung dieser strikten Trennung zwischen Hilfe und Eigeninteressen in Bezug auf die wirtschaftlichen Interessen eines Landes festgestellt werden.

Des Weiteren wird auf die Notwendigkeit der thematischen und geografischen Schwerpunktsetzung eingegangen. Diese ist eine Wiederholung der Forderungen, wie sie aus dem GPK-Bericht des Ständerates hervorgegangen sind, angewendet auf das Gebiet der zivilen Friedensförderung. Es wird in Zukunft wichtig sein, die Ressourcen gezielt einzusetzen, um eine höhere Visibilität zu erreichen.²²⁹ Dies kann beispielsweise durch die Übernahme von Führungsrollen in internationalen Missionen geschehen. Bei den thematischen Schwerpunkten soll eine Fokussierung auf die spezifischen Stärken der Schweiz sowie eine breite innenpolitische und verwaltungsinterne Abstützung angestrebt werden. Nach welchen Kriterien die spezifischen Stärken oder sogenannten komparativen Vorteile der Schweiz eruiert werden sollen, darüber kann in der Forschungsliteratur keine schlüssige Antwort gefunden werden. Sehr wohl befürworten jedoch diverse Autoren grundsätzlich diese Vorgehensweise. Die geografischen Schwerpunkte sollen sich gemäss den Autoren an langfristig ausgerichteten übergeordneten strategischen Kriterien orientieren. Die Politik soll die historisch gewachsenen Beziehungen zu potentiellen Zielländern berücksichtigen und auf frühere und bestehende Engagements Rücksicht nehmen. Weiter soll auf das verwaltungsinterne Fachwissen und auf die internationale Nachfragesituation eingegangen werden. Bei der Beantwortung der Fragestellung kann folgender Vorschlag zu einer Erkenntnis verhelfen:

„Die geografische Schwerpunktsetzung ist im Sinne der Interessenpolitik der Schweiz auszurichten.“²³⁰

Die geografische Schwerpunktsetzung im Bereich der zivilen Friedensförderung soll in die allgemeine Interessenpolitik eingegliedert sein. Soweit möglich soll ebenfalls eine Abstimmung mit militärischen Kapazitäten und der Entwicklungszusammenarbeit stattfinden.

²²⁸ CSS 2006: 14.

²²⁹ Der Bund hat 2005 im Rahmen einer geografischen Konzentration die Anzahl der Schwerpunktregionen, in denen er Programme zur zivilen Friedensförderung unterhält, von 13 (2004) auf 7 (2008) reduziert.

²³⁰ CSS 2006: 14.

Die These belegt die Auffassung der schrittweisen Integration der verschiedenen politischen Instrumente im Bereich der zivilen Friedensförderung. Ebenfalls enthalten ist die Forderung nach der Annäherung der Entwicklungspolitik an die allgemeinen Interessen der Schweizer Aussenpolitik, mit der Einschränkung, dass dies nicht in jedem Fall möglich sei.

Weiter wird die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren und wissenschaftlichen Institutionen in der Arbeit der zivilen Friedensförderung auf internationaler Ebene gefordert. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung soll die gewonnene Expertise und das Fachwissen systematisch festgehalten und nutzbar gemacht werden. Auf den Austausch von Wissen zwischen Verwaltung, Praxis und Wissenschaft soll ein Augenmerk gerichtet werden. Dies soll die Grundlage für erweiterte zukünftige Aktivitäten in diesem Bereich schaffen. Der Kooperation mit multilateralen Institutionen, insbesondere mit der UNO, aber auch der EU als wichtiger Partnerin, wird eine grosse Bedeutung zugemessen. Die Autoren halten fest, dass:

„[...] die strategischen Partnerschaften und ad-hoc-Zusammenschlüsse auch unter dem Aspekt des Fachwissens sowie der Ressourcenstärke der potentiellen Partnerländer beurteilt werden sollen. Dies eröffnet einen grösseren Kreis an möglichen Partnerländern und bietet mehr Flexibilität beim Entscheid für ein Engagement.“²³¹

Dieser Vorschlag ist unter dem Gesichtspunkt des effizienten Ressourceneinsatzes sowie der effizienten Verfolgung der aussenpolitischen Ziele zu sehen. Durch die Kooperation mit starken Partnern wird eine gesamthafte Stärkung der Schweizer Position im internationalen Umfeld und ebenfalls eine bessere Profilierung erwartet. Eine umfassende Kommunikationsstrategie soll die politische Verankerung der zivilen Friedensförderung in der Schweiz sowie eine erhöhte Visibilität im internationalen Umfeld erhöhen.

Die Friedenspolitik des Bundes kann als „Summe aller – zivilen und militärischen – Massnahmen verschiedener Bundesakteure, die auf das Ziel der Schaffung von Frieden hin gebündelt und ausgerichtet sind“ definiert werden.²³² Die Botschaft hält fest, dass eine effektive und kohärente Schweizer Friedenspolitik nur durch eine koordinierte Zusammenarbeit aller relevanten Akteure der Bundesverwaltung realisiert werden kann. Nichtstaatliche Akteure müssen in diese Bemühungen einbezogen werden. Im militärischen Bereich stellt die Schweiz der UNO Militärbeobachter zur Verfügung. Unbewaffnete

²³¹ CSS 2006: 15.

²³² Bundesrat 2009b: 19.

Schweizer Soldaten wurden im Rahmen von OSZE-Missionen eingesetzt. Seit 2002²³³ werden im Rahmen von OSZE-, UNO- oder NATO-Mandaten auch bewaffnete und unbewaffnete Soldaten im Ausland eingesetzt.

Die Menschenrechtsausserpolitik als Teil der Friedenspolitik des Bundes ist ebenfalls eine Querschnittsaufgabe. Sie findet beispielsweise in der Entwicklungs-, Aussenwirtschafts-, Migrations- und Friedenspolitik ihre Anwendung.²³⁴ Der Bundesrat informierte in seinem Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz 2003 – 2007 vom 31. Mai 2006 über die Aktivitäten und Instrumente der Schweiz in diesem Politikfeld.²³⁵ Hier kommt ebenfalls die zunehmende Integration der verschiedenen Politikfelder zum Ausdruck. In Bezug auf den Bereich der Friedensförderung hält der Aussenpolitische Bericht die abnehmende Bedeutung von nationalen Grenzen fest. Er betont die Notwendigkeit des Engagements ausserhalb der eigenen Grenzen, um präventiv Gefahren vorzubeugen, die auch für die Schweiz relevant werden können. Die Schweiz richtet ihre Politik auf die Stabilität des nahen und weiten Umfelds aus. Dies geschieht im Sinne eines Solidaritätsgedankens wie auch auf der Basis von Eigeninteressen. Insbesondere wird der Einhaltung von Menschenrechten, guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit eine besondere Bedeutung zugemessen. Denn Unzulänglichkeiten in diesen Bereichen sind häufige Konfliktursachen. Die Schweiz sieht sich aufgrund ihrer kulturellen Vielfalt, der humanitären Tradition und der Tatsache, keinem Militärbündnis anzugehören, als im internationalen Kontext besonders geeignet an, einen Beitrag zur Friedensförderung zu leisten. Bewaffnete Auslandeinsätze der Schweizer Armee sind jedoch nur unter besonderen Umständen möglich und politisch umstritten.

Innerhalb des EDA sind die Politische Direktion und die Politische Abteilung IV für die Konzeption der Friedenspolitik und die Implementierung der Aktivitäten der zivilen Friedensförderung zuständig. Für internationale sicherheitspolitische Fragen ist das Zentrum für internationale Sicherheitspolitik (ZISP) zuständig. Im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sind im Bereich der Sicherheitspolitik und der zivilen Friedensförderung der Bereich Sicherheitspolitik (SIPOL) federführend: einerseits die Direktion für Sicherheitspolitik (DSP) und andererseits die Internationalen Beziehungen Verteidigung (IB V). Die Aktivitäten der Schweiz im Bereich der zivilen und militärischen Friedensförderung laufen auf bi- und multilateraler Ebene. Die Schnittstellen ergeben sich hierbei auf konzeptioneller Ebene hinsichtlich des Fachwissens und der

²³³ Revision des Miltärgesetzes 2001.

²³⁴ Eine Übersicht über die schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik liefern u.a.: Schläppi und Kälin (2001).

²³⁵ Bundesrat 2009b: 19.

Kapazitäten sowie in operationeller Hinsicht bei der Teilnahme an multilateralen Friedensmissionen.

Koordinationsmechanismen innerhalb der Bundesverwaltung zwischen VBS und EDA bestehen beispielsweise in Form der von der Politischen Abteilung IV geleiteten Kerngruppe Frieden. Diese dient der Koordination der grundsätzlichen Ausrichtungen der Aktivitäten der beiden Departemente in der Friedensförderung und der Klärung konzeptioneller Fragen. Weitere Koordinationsinstrumente bilden:

- Die interdepartementale Arbeitsgruppe Peace Support Operations (GPSO) zur Koordination der operationellen Beteiligung der Schweiz an multilateralen Friedensoperationen
- Der Koordinationsausschuss humanitäre Minenräumung (KAM)
- Die interdepartementale Arbeitsgruppe zur Reform des Sicherheitssektors (IDAG SSR)
- Die interdepartementale Arbeitsgruppe für regionale Militärische Kooperation (IDAG RMK)
- Gemeinsame länderspezifische Koordinationsgruppen

Abbildung 11: Koordinationsgruppen zivile und militärische Friedensförderung

(Quelle: Bundesrat 2009b: 22)

Mit den Massnahmen zur zivilen Friedensförderung will der Bund einen Beitrag zur Lösung von globalen Problemen beitragen. Um die Wirksamkeit der Massnahmen zu erhöhen, setzt das EDA seine Ressourcen geografisch fokussiert ein. Bei der Entscheidung des Engagements in einer Konfliktregion wird nach folgenden Kriterien unterschieden:

- Wirksamkeit: Besteht die Aussicht, dass ein Schweizer Engagement einen nützlichen, signifikanten Beitrag zur Förderung des Friedens, der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechtes leistet?
- Aussenpolitisches Interesse: Hat ein Konflikt oder eine humanitäre Krise sicherheits-, wirtschafts-, migrations- oder entwicklungspolitische, humanitäre oder ökologische Auswirkungen auf die Schweiz?
- Nachfrage: Ist ein Engagement der Schweiz von den Konfliktparteien erwünscht? Für Menschenrechtsdialoge: Ist eine Regierung zu Reformen im Menschenrechtsbereich bereit?
- Einstiegspunkte und komparative Vorteile: Bestehen besondere historische, politische, wirtschaftliche Beziehungen? Verfügt die Schweiz über spezifische Kompetenzen, welche zur Lösung des Konfliktes oder zur Stärkung der Menschenrechte in dieser Region besonders nützlich sind?
- Synergien: Sind Synergien mit internationalen Missionen und mit anderen Aktivitäten des Bundes, namentlich mit der Entwicklungszusammenarbeit oder der militärischen Friedensförderung, zu realisieren?

- Kalkuliertes Risiko: Steht das politische Risiko, welches die Schweiz eingeht, in einem vernünftigen Verhältnis zum erwarteten Ertrag? Bewegen sich die Gefahren für das Personal vor Ort in einem kalkulierbaren Rahmen?

Abbildung 12: Kriterien zur zivilen Friedensförderung

(Quelle: Bundesrat 2009b: 25)

Die Friedensförderung gilt traditionellerweise als Domäne der Aussenpolitik.²³⁶ Im Konzept „Friedensfördernde Massnahmen“ des Bundesrates für die Jahre 2000 bis 2003 legt der Bundesrat dar, dass die Schweiz ihre komparativen Vorteile auf diesem Gebiet nutzen sollte.²³⁷ Insbesondere der Aufbau von demokratischen Strukturen und Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, Menschenrechten, Medienfreiheit und das Leisten von wirtschaftlicher Hilfe sollten dabei berücksichtigt werden. In Bezug auf die operative Umsetzung ergeben sich die folgenden Handlungsfelder: präventivdiplomatische, vertrauensbildende und vermittelnde Aktionen; die Förderung demokratischer Strukturen, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, Konfliktfähigkeit der Zivilgesellschaft, Aktionen und Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit und der Ausbau des Instrumentariums und der Kapazitäten der zivilen Friedensförderung.²³⁸

Am 30.9.2003 überwies die sicherheitspolitische Kommission des Ständerates dem Bundesrat ein Postulat²³⁹ mit der Aufforderung, die Friedenspolitik des Bundes departementübergreifend zu gestalten. Der Bundesrat reagierte darauf mit dem Kapitel 3.2.1 „Komplementarität zwischen Entwicklungszusammenarbeit und ziviler Friedensförderung“ in der Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 15. Juni 2007.²⁴⁰ Darin legt der Bundesrat dar, wo die verschiedenen Aufgaben im Bereich zivile Friedensförderung lokalisiert sind und wer diese Aufgaben übernimmt.

Die Politische Direktion des EDA führt die Aufsicht über die Politische Abteilung IV, welche für die Formulierung und teilweise auch für die Durchführung von friedens- und menschenrechtspolitischen Massnahmen zuständig ist. Im Vordergrund stehen hier beispielsweise politische Aktionen und Strategien, diplomatische Vermittlung, Unterstützung

²³⁶ Goetschel et al. (2002) weisen auf das Zusammenrücken von traditioneller Sicherheitspolitik und Friedensförderung hin. Der 1999 erschienene sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates fasste die beiden Aufgaben unter dem Konzept „Sicherheit durch Kooperation“ zusammen.

²³⁷ Das Konzept der komparativen Vorteile innerhalb der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik wird in der Forschungsdiskussion immer wieder verwendet.

²³⁸ CSS 2006: 119.

²³⁹ http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20033178

²⁴⁰ Vgl. Bundesrat 2009b: 19.

von Friedensprozessen, Abbau vorhandener Konfliktpotenziale, Schutz der Menschen vor Willkür und Gewalt und die Stärkung der Menschenrechte und der Prinzipien des humanitären Völkerrechts. Zu den operativen Massnahmen der zivilen Friedensförderung der Politischen Direktion werden Vermittlungsbemühungen, Dialoge, Projekte und Programme der zivilen Konfliktbearbeitung, die Entsendung von Experten, diplomatische Initiativen und Partnerschaften gezählt. Der Einsatz dieser Massnahmen erfolgt auf einer mittelfristigen Basis von ein bis drei Jahren. Kurzfristige Einsätze unter der Nutzung von Opportunitäten sind ebenfalls möglich.²⁴¹

Die Aufgaben der DEZA und des SECO sind im Bereich der Armutsreduktion als strategisches Ziel umschrieben. Dies schliesst ein Engagement für eine ausgeglichene Machtverteilung, den Abbau von Einkommensunterschieden und den Zugang zu Ressourcen ein. Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der guten Regierungsführung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird ebenfalls als Instrument der zivilen Friedensförderung betrachtet. Die Botschaft betrachtet die umfassende Kooperation der friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumente als unabdingbar. Die Schnittstellen sind insbesondere im Bereich der Konfliktprävention und der nachhaltigen Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften im Aufbau von Demokratie, Rechtsstaat und dezentraler Verwaltung zu orten.²⁴²

Die Integration von Entwicklungspolitik in die zivile Friedensförderung wird in der Beschreibung der Aufgaben deutlich. Allerdings ist die Abgrenzung von entwicklungspolitischen Ansätzen, die in den Bereich der zivilen Friedensförderung fallen, und denjenigen, die die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllen, schwierig. Eine klare Definition über die Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der zivilen Friedensförderung ist aus der Botschaft nicht erkennbar. Vielmehr werden exemplarische Beispiele dargelegt, die in ihrer Anwendung als Mittel zum Zweck dienlich sein können. Der Botschaft ist eine Anlehnung der Entwicklungspolitik an aussenpolitische Zielsetzungen zu entnehmen. Die Frage, welche aussenpolitischen Interessen den Rahmen für ein entwicklungspolitisches Engagement bilden können, bleibt jedoch offen.

In Bezug auf die inhaltliche Kohärenz wird in der Botschaft festgehalten, dass gemeinsame Arbeitsgruppen eine kohärente Politik sicherstellen sollen. Beispielsweise existiert ein gemeinsamer Ausschuss, der die Politik gegenüber fragilen Staaten koordiniert. Weiter sind Koordinationsmechanismen der Politischen Direktion und der DEZA vorhanden.

²⁴¹ Bundesrat 2009b: 19.

²⁴² Bundesrat 2009b: 20.

Geografische und inhaltliche Schwerpunkte werden in regelmässigen Koordinationssitzungen aufeinander abgestimmt. Ein weiterer Steuerungsausschuss besteht zwischen der DEZA und der Politischen Abteilung IV. Dieser dient der operationellen und konzeptionellen Kooperation. Falls die Tätigkeiten der DEZA und der Politischen Abteilung IV in dieselben geografischen Regionen fallen, erfolgt das Vorgehen gemeinsam; dies beispielsweise im Rahmen von gemeinsamen Länderstrategien. Die regionalen Koordinationsbüros spielen insofern eine Rolle, als die Friedens- und Menschenrechtsberater an dieser Stelle in den Prozess integriert werden. Es wird also deutlich, dass die Bereitschaft von Seiten des Bundes zur verstärkten Nutzung von gemeinsamen Kapazitäten zur Erreichung von aussenpolitischen Zielen vorhanden ist. Eine wesentliche Frage stellt sich nach der Abgrenzung der partikulären Interessen. Diese Frage soll anschliessend kurz diskutiert werden.

Durch die grundlegenden Veränderungen im globalen und europäischen Kontext sah sich die Schweiz dazu veranlasst, ihre Aussen- und Sicherheitspolitik den neuen Gegebenheiten anzupassen. Da der politische Wandel auch ein Wandel der Mentalitäten und der gesellschaftlichen Werte bedeutet, vollzieht sich dieser in grossen Zeiteinheiten. Die Schweizer Friedens- und Sicherheitspolitik schien aus diesem Grund zu Beginn des neuen Jahrtausends noch unklar. Neue Gesetzmässigkeiten kennzeichneten den Umbruch: Das Konzept der Neutralität verlor zunehmend an Bedeutung, die internationale Kooperation gewann zunehmend an Bedeutung, der Sicherheitsbegriff wurde erweitert und auf neue Dimensionen ausgedehnt und die Sicherheitspolitik vernetzte sich zusehends mit anderen Politikbereichen.²⁴³ Die Anwendung der Neutralität hat insbesondere im Kosovo-Krieg für Irritation gesorgt. Sie ist als aussenpolitisches Instrument nur in Zusammenhang mit konventionellen Konfliktsituationen einsetzbar. Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass die Instrumente an die veränderte Umwelt angepasst werden müssen oder die Umgebung in einer Art und Weise glaubwürdig interpretiert wird, in der konventionelle Instrumente ihre Gültigkeit bewahren.

Weiter weisen Goetschel et al. auf die ausstehende adäquate Anpassung der Mittel- und Ressourcenumverteilung hin. Der konzeptionellen Neuausrichtung der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik ist keine entsprechende Ressourcenzuweisung gefolgt. Seit dem Jahr 2000 verfügt die Schweiz über ein Budget von ca. 40 Millionen Franken für die zivile Friedensförderung. Diese Mittel stehen jedoch in einem unpassenden Verhältnis zu den neuen Schwerpunkten und der Strategiefestlegung der neuen Aussenpolitik. Mit Blick auf die veränderte internationale Lage, die Annäherung der Instrumente der Friedens- und

²⁴³ Vgl. Goetschel et al. 2002: 145.

Sicherheitspolitik und die offizielle sicherheitspolitische Konzeption wäre daher eine umfassende Friedenspolitik in Betracht zu ziehen.²⁴⁴

In Bezug auf die Möglichkeit der Verbesserung der Kohärenz zwischen den Politikbereichen Verteidigungs-, Sicherheits-, Friedensförderungs- und Entwicklungspolitik müsste eine stärkere Gewichtung wahrscheinlicher Ursachen von Gewaltkonflikten, eine substantielle Verlagerung von militärischen zu zivilen Mitteln der Friedens- und Sicherheitspolitik, eine stärkere Gewichtung der internationalen Friedensförderung innerhalb der militärischen Dimension sowie ein Bekenntnis zur regionalen Dimension von Frieden und Sicherheit in Europa stattfinden.²⁴⁵ Das heisst, dass die wahrscheinlichen Szenarien für Gewaltkonflikte oder Bedrohungsszenarien die Grundlage für die entsprechenden Politikbereiche bilden. Die Schweiz sollte in Bezug auf die Bedrohungslage und ihrer beschränkten militärischen Schlagkraft die nicht-militärische Dimension ihrer Sicherheitspolitik stärker betonen und die entsprechenden Mittelzuweisungen vornehmen. Innerhalb der internationalen Friedensförderung sind ebenfalls die komparativen Vorteile der Schweiz zu nutzen und die zivilen Instrumente der Konfliktbewältigung und Konfliktprävention zu fördern. Dies vor dem Hintergrund des Bekenntnisses, dass ein starkes Engagement innerhalb von Europa und mit den europäischen Partnern auch für die Schweiz ein hohes Mass Sicherheit gewährleistet.

3.4 Entwicklungspolitik

In diesem Kapitel sollen die Grundlagen der Schweizer Entwicklungspolitik dargestellt werden. Im Zentrum soll, gemäss der Fragestellung, die Frage nach dem Ausmass der Kohärenz in diesem Politikbereich stehen. Da die Entwicklungspolitik einen klassischen Querschnittspolitikbereich darstellt, wird im Folgenden nicht auf alle Aspekte eingegangen. Die Aussenwirtschaftspolitik, die Europapolitik und die Friedens- und Sicherheitspolitik wurden bereits in den vorangegangenen Kapiteln abgehandelt. Gemäss den theoretischen Grundlagen sollen nun die Inhalte, Akteure und institutionellen Grundlagen bei der Betrachtung im Fokus stehen.

²⁴⁴ Goetschel et al. 2002: 147.

²⁴⁵ Goetschel et al. 2002: 148.

Der Begriff der Entwicklungspolitik wurde in der Literatur bisher nicht eindeutig geklärt. Er umfasst die Bemühungen der Staatengemeinschaft, die globalen Ungleichgewichte²⁴⁶ zwischen den Ländern des Nordens und des Südens zu verringern. Über die Frage, wie dieses Ziel erreicht werden soll, herrscht ebenfalls keine Einigkeit, stattdessen eine Vielfalt an methodischen und praktischen Ansätzen. Sicher ist, dass Entwicklungspolitik politische Zielsetzungen bedingt und unter diesen Voraussetzungen nicht neutral oder objektiv sein kann. Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff „Entwicklung“. Auch hier existiert keine gemeinsame Definition, sondern diese hängt stark vom Standpunkt des Betrachters sowie der Auffassung ab, welche Entwicklung und in welchem Masse diese erwünscht ist.²⁴⁷

Der Begriff der „Entwicklung“ sowie derjenige der „Entwicklungspolitik“ haben sich im Laufe der Zeit stetig gewandelt. Der Wandel in der Begriffsdefinition widerspiegelt den Wandel der Gesellschaft beziehungsweise der jeweiligen Auffassung und dem Wissen bezüglich der Entwicklungspolitik. In den fünfziger Jahren herrschte beispielsweise die Auffassung, Entwicklung folge dem Prinzip der industriellen Revolution der westlichen Staaten. In den sechziger Jahren verlagerte sich der Fokus auf makroökonomische Themen; Ansätze, die das globale Wirtschaftssystem untersuchten und in den gegenseitigen Abhängigkeiten die Ursache für die Ungleichheit oder Benachteiligung wirtschaftlich schwacher Staaten sahen, gewannen an Boden. In den siebziger Jahren wurde erkannt, dass weder klassische Modernisierungstheorien noch makroökonomische Welthandelsmodelle den gewünschten Erfolg versprachen. So wurde versucht, die beiden Ansätze zu verbinden. Wirtschaftliche Entwicklung stellt noch immer einen Grundpfeiler der Entwicklungspolitik dar. Gleichzeitig setzte jedoch eine Orientierung an den Bedürfnissen der Individuen ein. In den achtziger Jahren beherrschte das Konzept des sustainable Development die Diskussion. Ökologische und nachhaltige Komponenten fanden Eingang in den Entwicklungsdiskurs und am Weltumweltgipfel in Rio ihren Niederschlag in konkreten politischen Massnahmen. In den neunziger Jahren wurde klar, dass eine Entwicklung ohne die Berücksichtigung von sozialen und kulturellen Gegebenheiten nicht funktionieren konnte. Die Entwicklung zeigt bis heute in die Richtung der Berücksichtigung der Mikrostrukturen innerhalb einer Gesellschaft oder Gemeinschaft. Allgemeingültige Rezepte für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung scheint es bis heute nicht zu geben. Die lokalen Kontexte zwischen Regionen, Staaten oder Erdteilen sind zu verschieden, als dass eine allgemeingültige Lösung zur Anwendung kommen könnte. Heute scheint die Herausforderung darin zu liegen, Lösungen für die spezifischen kulturellen

²⁴⁶ Dies bedeutet u.a. die ungleiche Verteilung von Wohlstand und Teilnahme an den internationalen Systemen von Handel, Wirtschaft und Politik.

²⁴⁷ Eine Diskussion über den Begriff Entwicklung soll an dieser Stelle nicht geführt werden.

und lokalen Gegebenheiten zu entwickeln und die vorhandenen Ressourcen zu nutzen und zu stärken. Was jedoch in den neunziger Jahren stärker gewichtet wurde, sind die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft, die globalen Probleme auf multilateralem Weg gemeinsam zu lösen. Grundsätzlich hat über die Jahrzehnte die Bedeutung des Staates als Treibkraft für Entwicklung an Bedeutung verloren. Er ist heute eher in den Bereichen Good Governance²⁴⁸ oder Demokratisierung im Fokus der Entwicklungspolitik, während lokale Initiativen, die von regierungsunabhängigen Organisationen im Empfängerland umgesetzt werden, im Vordergrund stehen.

3.4.1 Policy Approach

3.4.1.1 Rollenkonzeption

Die Frage nach der Motivation der Leistungen der Schweizer Entwicklungspolitik²⁴⁹ ist zentral, möchte man die Schweizer Entwicklungspolitik verstehen. Schümperli²⁵⁰ kommt in ihrer Analyse der Schweizer Entwicklungspolitik zum Schluss, dass diese nicht durch internationale Solidarität (im Falle einer Leistungserbringung) oder Gleichgültigkeit (im Falle keiner Leistungserbringung) erfolgt, sondern dass sie ein Instrument der Schweizer Aussenpolitik darstellt. Die Entwicklungspolitik stehe im Kontext von nationalen Interessen, die es zu benennen gelte. Diese Betrachtungsweise stimme auch für andere Länder seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Die Höhe der finanziellen Aufwendungen hänge von den strategischen Zielen ab, die vor dem Hintergrund der Verteidigung der nationalen Interessen zu sehen seien.²⁵¹ Niggli²⁵² weist in Bezug auf die in regelmässigen Abständen geäußerte Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit auf die unklaren Bestimmungen in Bezug auf die Frage hin, was formal der Entwicklungszusammenarbeit zugerechnet werden dürfe.²⁵³ Goetschel et al. erwähnen zwei Fragen, die für die zukünftige Leistung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit von entscheidender Bedeutung sind: Stehen die Ausgaben der Entwicklungspolitik in einem angemessenen Nutzen für die Schweiz und wie effizient erfolgt

²⁴⁸ Der Begriff beinhaltet u.a. die gute Regierungs- und Verwaltungsführung.

²⁴⁹ Für einen Überblick über die Policy-relevanten Inhalte der Schweizer Entwicklungspolitik siehe: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik 2005. Fakten und Statistiken. Genf: IUED. Für einen allgemeinen Überblick über die Beziehungen der Schweiz mit der Dritten Welt siehe: Weder (1992).

²⁵⁰ Vgl. Schümperli (2007).

²⁵¹ Schümperli 2007: 15.

²⁵² Niggli 2008: 85.

²⁵³ Beispielsweise werden die Empfängerländer bei der Bestimmung der Kriterien, was als Entwicklungsfinanzierung bezeichnet werden darf, nicht miteinbezogen.

die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.²⁵⁴ Grundsätzlich existieren folgende Motivationsgründe für einen Staat, Entwicklungshilfe zu leisten:

Erstens die *politische Motivation*. Hier versucht ein Staat mit seinem entwicklungspolitischen Engagement politischen Einfluss auf das Zielland auszuüben oder in einem grösseren Rahmen die eigene politische Interessensphäre zu erweitern. Goetschel et al. sehen im Bereich der politischen Motivation vor allem sicherheits- und migrationspolitische Motive im Vordergrund.²⁵⁵ Während Schümperli also vor allem die Möglichkeit der politischen Einflussnahme in einem Drittstaat sieht, stehen für Goetschel et al. die Auswirkungen der Politik in den Entwicklungsländern für die Schweiz im Vordergrund. Natürlich hängen diese beiden Punkte zusammen und können deshalb unter dem Punkt „politische Motivation“ subsumiert werden.

Zweitens die *wirtschaftliche Motivation*. Der Geberstaat erhofft sich, durch entwicklungspolitische Kooperation seine eigenen wirtschaftlichen Interessen im Zielland verwirklichen zu können. Sich entwickelnde Staaten weisen nach Goetschel et al.²⁵⁶ auch wachsende Bedürfnisse in Bezug auf den Konsum und die Investitionen auf. Dies macht Entwicklungsländer prinzipiell zu attraktiven wirtschaftlichen Partnern. Erwähnt wird auch, dass die Schweizer Wirtschaft einen direkten Nutzen aus dem entwicklungspolitischen Engagement zieht. Gemäss einer von der DEZA in Auftrag gegebenen Studie wirkten sich 1998 ca. 75 Prozent der Schweizer Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit direkt auf die Nachfrage in der Schweiz aus.²⁵⁷ Zudem hängen ca. 15'000 Arbeitsplätze in der Schweiz direkt oder indirekt vom Entwicklungssektor ab.²⁵⁸

Drittens die *ethische oder moralische Motivation*.²⁵⁹ Diese wird im Kielwasser der wirtschaftlichen und sozialen Rechte und des Rechts auf Entwicklung sowie im Rahmen der Diskussion der sozialen Frage auf internationaler Ebene aufgeführt. Goetschel et al. führen an dieser Stelle an, dass die Entwicklungszusammenarbeit auf der gemeinsamen Verantwortung der reichen Staaten gegenüber Entwicklungsländern basiere. Auch die Schweiz profitiere von der ungleichen Wirtschaftsordnung zwischen Nord und Süd. Die Autoren subsumieren unter diesem Punkt auch die solidarische Komponente.²⁶⁰

²⁵⁴ Goetschel et al. 2002: 152.

²⁵⁵ Ebd.

²⁵⁶ Goetschel et al. 2002: 152.

²⁵⁷ Ebd..

²⁵⁸ Pult 2001: 155-160.

²⁵⁹ Ethik beinhaltet das System, innerhalb dessen Moral definiert wird.

²⁶⁰ Goetschel et al. 2002: 152.

Zusätzlich erwähnen Goetschel et al. die humanitären und menschenrechtspolitischen Motive.²⁶¹ Diese können jedoch im Sinne des Leitmotivs der internationalen Solidarität dem Punkt „ethische und moralische Beweggründe“ zugeordnet werden. Landolf und Fankhauser fügen in ihrer Arbeit über die Entwicklungshilfe sicherheitspolitische-, friedenssicherungs- und ordnungspolitische Motive für die Leistung von entsprechenden Massnahmen an.²⁶² Diese drei Gründe seien oft in unterschiedlicher Gewichtung und unterschiedlichen Kontexten in Bezug auf die Geschichte und die politischen, ideologischen oder ökonomischen Interessen auf Seiten der Geberländer ausschlaggebend für die Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit.²⁶³

Die Bestimmungsfaktoren der Schweizer Entwicklungshilfe werden öffentlich rund um die drei folgenden Faktoren dargelegt:²⁶⁴ Erstens die *internationale Solidarität* mit der dazugehörigen ethischen Dimension. Die Entwicklungszusammenarbeit wird als unverzichtbarer Bestandteil für das Funktionieren der internationalen Gemeinschaft verstanden. Zweitens die *wirtschaftlichen Interessen*. Die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu Entwicklungsländern müssen auch aus ökonomischen Gesichtspunkten für den Handel und die Industrie profitabel sein. Drittens muss das entwicklungspolitische Engagement die *Sichtbarkeit* der Schweiz auf internationaler Ebene erhöhen. Die internationale Solidarität mit einer ethischen Dimension scheint der wichtigste Faktor in der öffentlichen Darlegung der Motivation zu sein. Die Entwicklungshilfe wird als wichtiger Bestandteil für das Funktionieren des internationalen Systems und insbesondere der Entwicklungsländer begriffen. Die ökonomischen Interessen spielen in der offiziellen Leseart eine untergeordnete Rolle. In den letzten Jahren konnte jedoch eine Verschiebung in der Argumentationskette beobachtet werden. Während in der Vergangenheit stets die moralische Pflicht bei der Begründung und Legitimation der Entwicklungshilfe im Vordergrund stand, gewinnt heute zunehmend die ökonomische Dimension an Bedeutung. In der Politik wird bei Debatten in Bezug auf die Bewilligung von Entwicklungsgeldern gerne angeführt, dass dies im Interesse des Schweizer Wirtschaftsstandortes sei. Einerseits ist die Schweiz ein exportabhängiges Land und muss die Kontakte zu potentiellen Handelspartnern pflegen, andererseits schafft die Entwicklungshilfe Arbeitsplätze im Inland. Die Entwicklungspolitik

²⁶¹ Goetschel et al. 2002: 153.

²⁶² Landolf und Fankhauser 1996: 12f.

²⁶³ Vgl. Schümperli 2007: 15.

²⁶⁴ Vgl. Schümperli 2007: 15f.

der Schweiz nimmt in ihren Aktivitäten Bezug auf die folgenden materiellen und ideellen Interessen:

1. *Interesse an international verbindlichen Regeln.* Die Globalisierung bringt eine stärkere Integration aller Länder und demzufolge einen grösseren Bedarf an international verbindlichen Regeln sowie gemeinsam ausgearbeiteten Ansätzen zur Problemlösung mit sich. Um grenzüberschreitende Probleme lösen zu können, braucht es nicht nur eine enge Zusammenarbeit unter OECD-Ländern, sondern auch den Einbezug der Entwicklungsländer. Aufgrund der wirtschaftlichen Auslandabhängigkeit hat die Schweiz ein Interesse an international verbindlichen Regeln, die auch schwache und arme Länder umfassen.
2. *Interesse an starken Partnern.* Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz stärkt die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer, damit diese ihre Probleme überwinden können. Sie fördert die wirtschaftliche, soziale und ökologisch tragfähige Entwicklung sowie Demokratie und Menschenrechte. Damit entstehen auch Partner, mit denen OECD-Staaten Probleme angehen können, die sie im Alleingang nicht zu lösen in der Lage sind.
3. *Demokratiepolitische Interessen.* Demokratische Länder sind daran interessiert, Demokratie in Entwicklungsregionen zu stärken. Unter den Bedingungen der Globalisierung werden der Aufbau und die Stärkung von Demokratisierungsprozessen (nationale, regionale, globale Gouvernanz) besonders wichtig.
4. *Wirtschaftliche Interessen.* Investitionen der Entwicklungszusammenarbeit in die Modernisierung der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer erfolgen auch im wohlverstandenen wirtschaftlichen Eigeninteresse. Dieses Interesse ist vornehmlich auf fortgeschrittene Schwellenländer oder bevölkerungsreiche Entwicklungsländer mit grossen Binnenmärkten gerichtet.
5. *Sicherheitspolitisches Interesse.* Heute kann «Gleichgültigkeit» gegenüber den ärmsten Ländern und den «Rändern» der globalisierten Welt rasch in ein Sicherheitsrisiko umkippen. Es ist daher vordringlich, schwache oder gescheiterte Staaten durch Entwicklungspolitik zu «stabilisieren».
6. *Migrationspolitische Interessen.* Bevölkerungsbewegungen aus Entwicklungsregionen in OECD-Länder werden weiterhin anhalten. Die Entwicklungszusammenarbeit kann dazu beitragen, positive Folgewirkungen für alle Beteiligten zu schaffen. Wer in der wachsenden Wirtschaft eines Entwicklungslandes Arbeit, Einkommen und Zukunft hat, sucht sie nicht anderswo.
7. *Umweltpolitische Interessen.* Die OECD-Länder sind auf die aktive Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern angewiesen, um die Folgen von Umweltkrisen zu bewältigen und die Nutzung der Biodiversität sowie die Erhaltung der Artenvielfalt zu fördern.
8. *Kulturpolitische Interessen.* Nationale Gesellschaften und Regionen rücken politisch, wirtschaftlich, ökologisch und sozial näher zusammen. Für die Lösung grenzüberschreitender Probleme ist eine kooperative Politik notwendig, die die Interessen verschiedener Regionen, Kulturen und Religionen angemessen berücksichtigen kann. Als ein stark nach aussen orientiertes Land hat die Schweiz ein Interesse an der Verständigung der Völker.

Abbildung 13: Entwicklungspolitische Interessen der Schweiz

(Quelle: Bundesrat 2007: 5548)

Im Tagesgeschäft der Entwicklungspolitik der Schweiz ist die wirtschaftliche Dimension von zentraler Bedeutung. Sind es doch beispielsweise die handels- und finanzpolitischen Massnahmen, die einen ungleich höheren Anteil an der Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer leisten können. Die Schweizer Entwicklungspolitik ist daher eng mit den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz verknüpft. Öffentlich wird von Teilen der Politik gefordert, die Entwicklungspolitik enger an die Wirtschaftspolitik anzugliedern.²⁶⁵ Zudem sollen die entwicklungspolitischen Bemühungen das Ansehen innerhalb der internationalen Gemeinschaft stärken und dazu dienen, die Grundlage für weitere aussenpolitische Aktivitäten zu bilden.

Da die staatlichen Entwicklungshilfeorganisationen keine autonomen Institutionen, sondern Teil des staatlichen Regierungsapparates der Geberländer sind, wird ihre Ausrichtung durch aussenpolitische Interessen und innenpolitische Konsenssuche mitbedingt.²⁶⁶ Der kritische Punkt an dieser Stelle ist, ob die Entwicklungsagenturen den Freiraum haben, ihre Aktivitäten an den Bedürfnissen der Armen zu orientieren oder in welchem Grad sie in die Umsetzung von aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Interessen eingebunden sind. Mit der im Juni 2008 erfolgten Ankündigung von Bundesrätin Calmy-Rey zur Reorganisation der DEZA wird die DEZA stärker in die Aktivitäten des EDA eingebunden. Das Ziel der Reorganisation sind straffere Strukturen und eine engere Zusammenarbeit mit den Stellen des Bundes sowie den multilateralen Institutionen. Ebenfalls wird eine stärkere Präsenz vor Ort angestrebt. Diese Massnahmen dienen also dem übergeordneten Ziel, die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit näher an die Zielerreichung der Aussenpolitik heranzuführen. Der Führungswechsel nach dem Abgang des ehemaligen Direktors Walter Fust sowie die von verschiedener Seite geäusserte Kritik an der DEZA dürften ausschlaggebend für diesen Entscheid gewesen sein.²⁶⁷

Das Leitmotiv der öffentlichen Legitimation der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit kann in dem Wunsch und dem Willen der Schweiz gesehen werden, einen Beitrag zur Bekämpfung der weltweiten Armut zu leisten. Diese Art von Motivation kann mit internationaler Solidarität umschrieben werden. Dieser Faktor begründete die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit mit und ist auch heute noch einer der bestimmenden Faktoren in Bezug auf die Frage, weshalb die Schweiz Entwicklungshilfe leistet. Diese erfolgte und erfolgt jedoch nicht uneigennützig. Vielmehr bewegt sich die staatliche Entwicklungszusammenarbeit in einem stetigen Spannungsfeld. Die Orientierung kann anhand einer Achse aufgezeigt werden: auf der einen Seite die Orientierung an den übergeordneten Interessen eines Staates und auf der anderen die Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Bedürfnisse der armen und ärmsten Menschen und Länder. Entsprechend dieser Achse lassen sich ebenfalls die verschiedenen staatlichen und nicht staatlichen Akteure im Bereich der Entwicklungshilfe einordnen. In der Schweiz beobachten wir mit der Neupositionierung der DEZA eine Annäherung an denjenigen Pol, der Entwicklungshilfe mit der Verfolgung von staatlichen Interessen gleichsetzt.

Die Legitimation der Entwicklungspolitik hat sich seit ihrer Begründung gewandelt. Zielsetzungen, Strategieelemente und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit haben

²⁶⁵ Vgl. Entwicklungshilfe an Schweizer Interessen koppeln, in: Tages-Anzeiger vom 26.2.2008.

²⁶⁶ Vgl. Niggli 2008: 86.

sich verändert. In Bezug auf die Finanzierung geht es im Grunde darum, sich der innenpolitischen Unterstützung von Seiten der Bevölkerung und des Parlamentes zu sichern. In dem Ausmass, wie sich das Weltbild wandelt, verändert sich folglich die Argumentation und die Legitimation der Entwicklungshilfe. Niggli fügt an, dass sich die Regierungen gemischter Argumentationen bedienen, um die von ihnen gewünschte Zustimmung zu erhalten. Diese beinhaltet eine Kombination aus Eigeninteresse und humanitären Verpflichtungen gegenüber den Ärmsten der Welt. Mit dieser Vorgehensweise lassen sich sowohl Gegner als auch Befürworter erreichen.²⁶⁸

Die Bereitschaft der Schweizer Entwicklungshilfe zur Anlehnung und Einbindung in die Schweizer Interessens- und Aussenpolitik ist einerseits auf historisch gewachsene Strukturen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zurückzuführen, andererseits auch unter dem Aspekt der veränderten gesellschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zu sehen. Die Entwicklungszusammenarbeit muss sich in Anbetracht der sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stets neu legitimieren. Die Vernetzung stellt auch hohe Anforderungen an die Legitimation und Begründung entwicklungspolitischer Aktivitäten. Die Vernetzung zwischen der offiziellen Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und dem aussenpolitischen Departement wird unter anderem aus dem Umstand ersichtlich, dass aus dem Gesamtbudget der bilateralen Hilfe rund 30 Prozent nicht direkt in spezifische Programme fliessen. Mit diesen Beträgen werden logistische Ausgaben finanziert. Hierzu gehören Kongresse oder Veranstaltungen, die eher in einem direkt politischen Zusammenhang stehen dürften.

In den fünfziger Jahren wurde die Entwicklungshilfe in der Schweiz zu einem politischen Thema, das jedoch ein Nischendasein fristete. Erst 1976 folgte das Bundesgesetz über die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.²⁶⁹ Die Anfänge der Schweizer Entwicklungspolitik fallen unter den damaligen Bundesrat und Vorsteher des politischen Departements (heutiges Department für auswärtige Angelegenheiten) Max Petitpierre. Es fehlte der Schweiz zu diesem Zeitpunkt an einer konsolidierten Strategie zu diesem Thema, und der Bund gewichtete entsprechend private Initiativen. Unklarheit herrschte in Bezug auf die Ausrichtung auf die bi- oder multilaterale Ebene. Langsam entdeckte der Bund das Aktionsfeld und begann sich für aussenpolitische Aktivitäten unter dem Titel der internationalen Solidarität, die Unterstützung in der Bevölkerung zu sichern. Aufgrund der Tatsache, dass sich die privaten Hilfsorganisationen vornehmlich auf bilaterale Hilfe

²⁶⁷ Vgl. Entwicklungshilfe hat zu starkes Eigenleben entwickelt, in: NZZ am Sonntag vom 6.6. 2008.

²⁶⁸ Niggli 2008: 88.

konzentrierten, begann der Bund seinerseits mit dem Ausbau der multilateralen Aktivitäten. 1951 spricht der Bund seinen ersten offiziellen Kredit für die Entwicklungshilfe. Der Betrag wird für technische Aktivitäten der Vereinten Nationen verwendet. Generell muss erwähnt werden, dass die Entwicklungszusammenarbeit in der Zeit des Kalten Krieges eine strategische Dimension erhielt. Die USA benutzten Entwicklungshilfe unter Harry Truman als strategisches Mittel, um den Kommunismus in Europa zu bekämpfen und entsprechenden Einfluss auf die Regierungen zu nehmen. Russland unterstützte seinerseits bevorzugte Regimes.

In den sechziger Jahren wurde der Fokus der offiziellen Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf die multilaterale Dimension gelegt. Bis 1962 stiegen die Beiträge für die multilaterale Zusammenarbeit auf 2 Millionen Franken. Diejenigen für die bilaterale Zusammenarbeit bewegten sich um 1956 bei etwa 300'000 Franken.²⁷⁰ Es erfolgte der institutionelle Ausbau der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf Bundesebene. Damit einher ging eine Erhöhung der Mittel, die 1970 ca. 1.3 Milliarden erreichte. Ebenfalls erfolgte eine Verlagerung der Mittelzuteilung auf die bilaterale Ebene, die zu dieser Zeit ca. 60 Prozent des Gesamtetats in Anspruch nehmen konnte. Dieses Verhältnis sollte bis in die Gegenwart beibehalten werden. In neuester Zeit werden Signale gesendet, die wiederum eine stärkere Gewichtung auf die multilaterale Dimension nahelegen. 1961 wurde die Vorgängerorganisation der heutigen DEZA, 1968 diejenige des heutigen SECO und 1973 diejenige des Schweizer Korps für humanitäre Hilfe gegründet.

Mit der Gründung der beiden Vorgängerorganisationen der DEZA und des SECO wurde der Grundstein gelegt, dass in den nachfolgenden Jahrzehnten zwei verschiedene und zum Teil divergierende Auffassungen von erfolgreicher Entwicklungszusammenarbeit in der Schweiz vorherrschten. Diese Auseinandersetzung dauert bis heute an. Die Botschaft des Bundesrates von 1961 hält die Rahmenbedingungen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit fest. Sie gibt der bilateralen Hilfe den Vorzug und soll geografisch konzentriert im Bereich Bildung und technische Zusammenarbeit in ländlichen Regionen ausgeführt werden. Ebenfalls kann das Konzept der „komparativen Vorteile“ aus der Botschaft herausgelesen werden, indem diese festhält, die Hilfe solle sich auf Länder konzentrieren, in denen ähnliche geografische und wirtschaftliche Bedingungen wie in der Schweiz herrschten.

²⁶⁹ Über die Rechtsgrundlagen in der Schweizer Entwicklungspolitik siehe u.a.: Diethelm und Schläppi (1999).

²⁷⁰ Schümperli 2007: 30.

Ernüchtert von den bescheidenen Ergebnissen der Zusammenarbeit bei stetiger Erhöhung der Ausgaben, erarbeitete der Bund eine neue Politik, die darauf abzielte, den privaten Sektor stärker in die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit miteinzubeziehen. Es bildeten sich hieraus zwei Schulen. Die eine sah die Entwicklungszusammenarbeit als normative Pflicht gegenüber schlechter entwickelten Staaten. Die andere setzte die Prioritäten auf wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit und verband damit die Förderung der eigenen wirtschaftlichen Interessen im Ausland.²⁷¹ 1966 hält der Bundesrat fest, dass der Fokus der entwicklungspolitischen Tätigkeiten auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit gelegt werden sollte²⁷², und hierbei im Speziellen auf die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft und ausdrücklich nicht auf diejenigen der Empfängerländer. Die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor wird dabei als wichtigstes Instrument bezeichnet. Die Schweiz lag zu dieser Zeit im Trend mit der bis in die siebziger Jahre in zahlreichen Ländern herrschenden Auffassung von Entwicklungszusammenarbeit.

Die ökonomischen Interessen der Schweiz setzten sich hiermit im Diskurs um die Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit durch. Im Vordergrund stand die Erschliessung neuer Märkte für die Schweizer Exportwirtschaft. Es ist zu beobachten, dass sich die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf Bundesebene trotz der öffentlichen Debatten ihrem Kerngeschäft der ruralen Entwicklung in einigen wenigen Ländern widmete.²⁷³ Daraus lässt sich eine gewisse Diskrepanz herauslesen, zwischen dem öffentlichen Diskurs über das Ziel und die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe einerseits und den tatsächlich erfolgten Massnahmen von Seiten des Bundes andererseits. Diese ideologischen Gegensätze bestimmten die Diskussion, die über das Bundesgesetz über die technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit geführt wurde. Dem 1976 unter Referendumsdruck verabschiedeten Entwicklungshilfegesetz lag folgende Frage zugrunde: Sollte sich die künftige Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf internationale Solidarität oder der Verteidigung wirtschaftlicher Interessen gründen?²⁷⁴ Das Referendum wurde durch Einbezug der jeweiligen Positionen in den Gesetzesentwurf nicht ergriffen. Die Schweiz machte mit dem Entwicklungshilfegesetz einen wichtigen Schritt vorwärts, was ihre aussenpolitische Ausrichtung anbelangt. Sie legte gesetzliche Normen für die bi- und multilaterale Zusammenarbeit fest und konnte in einem neuen Gebiet aussenpolitisch Fuss fassen.

²⁷¹ Vgl. de Dardel (1981).

²⁷² Schümperli 2007: 33.

²⁷³ Ebd.

²⁷⁴ Über die Konfliktlinien in der Auseinandersetzung siehe: Schümperli 2007: 34ff.

1976 folgte die Abstimmung des Schweizer Beitritts zur Weltbank. Die Diskussion drehte sich entlang der Konfliktlinien, die sich rund um das Entwicklungshilfegesetz geformt hatten. Auch wenn das Entwicklungshilfegesetz verabschiedet worden war, verschlechterte sich die Lage der Schweizer Entwicklungspolitik im Zuge der Ablehnung des Beitritts zu den Institutionen von Bretton Woods durch die Bevölkerung. Erst 1992 stimmte die Schweizer Bevölkerung dem Beitritt zum Internationalen Währungsfonds (IWF) und zu den Bretton-Woods-Institutionen (BWI) zu.

Die Notwendigkeit zur Kooperation mit anderen Staaten und Organisationen, wie sie mit dem Entwicklungshilfegesetz aus entwicklungspolitischer Sicht eingeleitet wurde, wird heute anerkannt. Gleichzeitig muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass sich im Rahmen der Weltbank eine Diskussion unter den Geberländern entwickelte, die die strategische Verwendung von Entwicklungshilfe-Mitteln zum Ziel hatte. Das Ende des Kalten Krieges bedeutete für die Entwicklungshilfe insofern einen Wendepunkt, als eine Abkehr von der strategisch orientierten Entwicklungshilfe stattfand, wodurch der Weg zu einer entwicklungsorientierten Entwicklungspolitik geebnet wurde.²⁷⁵

Über die konzeptionelle Herangehensweise an die Entwicklungspolitik seit den fünfziger Jahren kann Folgendes gesagt werden. Die Antriebskraft für Entwicklung wird heute weniger beim Staat als beim einzelnen Individuum gesehen, auch wenn dem Staat im Sinne der „good governance“ noch immer eine hohe Bedeutung zukommt. Weiter kann die Abkehr von allgemeingültigen Rezepten in der Entwicklungspolitik beobachtet werden. Die Entwicklungsländer werden nicht mehr länger als eine homogene Gruppe von Staaten mit denselben Problemen wahrgenommen, sondern vielmehr als eine äusserst diverse Gruppe mit höchst unterschiedlichen Problemen, welche individuelle Massnahmen erfordern.

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit erhielt durch das Ende des Kalten Krieges einen grösseren Handlungsspielraum und durchlief einen starken Wandel.²⁷⁶ Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Auseinanderfallen von Jugoslawien rückten diese Regionen in den politischen und entwicklungspolitischen Fokus Europas und der Schweiz. Die Schweiz beteiligte sich mit erheblichen finanziellen Aufwendungen am Aufbau der osteuropäischen Staaten. Die Region Südosteuropa ist bis heute ein wichtiger Bereich der Schweizer Aussenpolitik²⁷⁷. Es wurde vermehrt Rücksicht auf die politischen

²⁷⁵ Vgl. Niggli 2008: 89.

²⁷⁶ Zum Paradigmawechsel in der Schweizer Entwicklungspolitik siehe auch: Kappel und Landmann (1997): Die Schweiz im globalen Wandel. Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 28. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

²⁷⁷ Über die Ausrichtung der Schweizer Politik gegenüber den osteuropäischen Staaten und der GUS siehe: Bundesrat (2006).

Rahmenbedingungen in den Partnerländern genommen, und Themen wie Menschenrechte, Demokratisierung, Good Governance oder Minderheitenrechte wurden gestärkt.

Vor dem Ende des Kalten Krieges konzentrierte sich die Schweizer Entwicklungspolitik vorwiegend auf die technische Zusammenarbeit. Politische Aspekte wurden in der Kooperation mit anderen Ländern ausgeklammert. Da die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit frei von strategischen Zielen war, vermied man den Dialog über heikle politische Themen. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges vollzog sich eine Wende in der Entwicklungspolitik der internationalen Gebergemeinschaft. Vermehrt fanden sich nutzenorientierte Aspekte in der Entwicklungszusammenarbeit wieder. Die heutigen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit orientieren sich beispielsweise an der guten Regierungsführung, der Stärkung von demokratischen und marktwirtschaftlichen Strukturen oder Grund- oder Menschenrechten. Das Spektrum der entwicklungspolitischen Tätigkeit hat sich einerseits ausgeweitet; andererseits werden die Projekte durch die Bestrebung nach Nachhaltigkeit auch vermehrt in die Tiefe geführt.

Akteure

Die öffentliche Schweizer Entwicklungshilfe wird im Wesentlichen von zwei Akteuren wahrgenommen und ausgeführt. Auf horizontaler Ebene sind dies für die technische Zusammenarbeit die DEZA (EDA) und für die wirtschaftliche Zusammenarbeit das SECO (EVD). In horizontaler Hinsicht obliegt der DEZA vor allem die strategische Planung und die Projektkoordination. Die Aufgaben vor Ort werden oft durch dort vertretene Schweizer Hilfsorganisationen wahrgenommen. Für die lokale und regionale Kooperation unterhält die DEZA Kooperationsbüros, die die Umsetzung der Programme unterstützen.

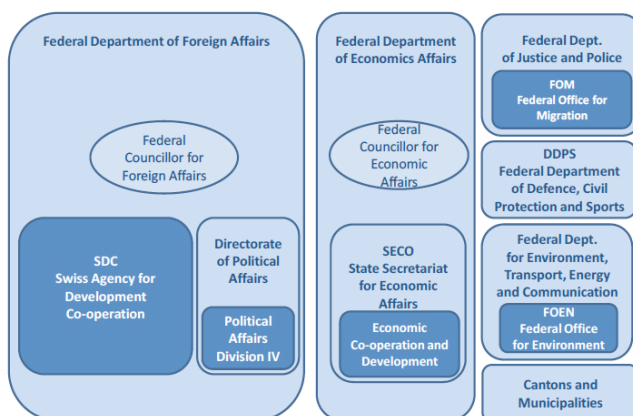


Abbildung 14: Organisation der Schweizer Entwicklungshilfe

Grundsätzlich teilen sich die DEZA und das SECO die Verantwortlichkeiten für die Entwicklungszusammenarbeit. Die Zweiteilung der Entwicklungshilfe wurde wiederholt kritisiert und war Gegenstand von Diskussionen auf inhaltlicher und politischer Ebene. Im Rahmen des GPK-Berichts kommt der Bundesrat zu dem Schluss, dass die bestehende Struktur beibehalten werden kann, dass jedoch die überschneidenden Tätigkeiten so weit wie möglich eliminiert werden müssen und Synergien, wo vorhanden, genutzt werden sollen. Die verschiedentlich erwähnte Kohärenz in zahlreichen Berichten bezieht sich nicht zuletzt auf diese Zweiteilung unter den beiden entwicklungspolitischen Akteuren in der Schweiz. Das konzentriert sich hauptsächlich auf die Umsetzung von handels- und wirtschaftspolitischen Massnahmen. Die fünf Interventionsbereiche sind die Investitionsförderung, die Bildung stabiler Rahmenbedingungen, die Handelsförderung, die Infrastrukturentwicklung und die Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken. Die offizielle Aufgabenteilung wird nach heutigem Stand folgendermassen umschrieben. Die DEZA koordiniert die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Schweiz. Sie ist verantwortlich für die technische Kooperation und finanzielle Hilfe für die ärmsten Länder und fragilen Staaten sowie für die humanitäre Hilfe. Ebenso verantwortet sie die Beziehungen zu den Vereinten Nationen. Davon ausgenommen sind die handelspolitisch relevanten Themenbereiche, die wiederum durch das EVD abgedeckt werden. Das SECO seinerseits ist hauptverantwortlich für die handels- und wirtschaftspolitischen Massnahmen mit Ländern, die keine Investitionspartner der Schweiz sind und eine Chance auf die Integration in den Weltmarkt haben. Dazu gehören Beispielsweise die osteuropäischen Staaten oder die GUS. Weiter verantwortet das SECO wie erwähnt die handelspolitisch relevanten Bereiche innerhalb des UN-Systems wie zum Beispiel die Beziehungen zur Weltbank und zum IWF.

Neben den beiden Hauptakteuren spielt die Politische Abteilung VI innerhalb der Politischen Direktion eine gewichtige Rolle innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Die Politische Abteilung IV Menschliche Sicherheit (Frieden, Menschenrechte, Humanitäre Politik, Migration) ist für die Umsetzung der Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte zuständig. Das Konzept der Menschlichen Sicherheit stellt die Sicherheit des einzelnen Menschen und dessen Schutz vor politischer Gewalt, Krieg und Willkür ins Zentrum. Es berücksichtigt, dass Friedenspolitik,

Menschenrechtspolitik und humanitäre Politik eng miteinander verbunden sind.²⁷⁸ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben steht der Politischen Abteilung IV ein Rahmenkredit zur Verfügung, der alle vier Jahre vom Parlament neu bewilligt werden muss. Für die Förderung des Friedens und der Menschenrechte stehen rund CHF 60 Mio. zur Verfügung.²⁷⁹ Die Abteilung ist in sechs Sektionen gegliedert:²⁸⁰

- Die Sektion Friedenspolitik setzt sich für die Prävention und Regelung von Gewaltkonflikten sowie für eine nachhaltige Friedenssicherung ein. Geografische Schwerpunkte sind Südosteuropa, Kolumbien, die Region der Grossen Seen, Westafrika und Nepal. Wichtige Themen mit eigenen Kernkompetenzen sind in den folgenden drei Bereichen vorhanden: Mediation und Fazilitation, Vergangenheitsarbeit und Religion, Konflikt und Politik.

Die Sektion Multilaterale Friedenspolitik ist zuständig für Themen der Konfliktprävention und Friedensförderung im Rahmen internationaler Organisationen, insbesondere der UNO, und engagiert sich für diplomatische Initiativen auf diesem Gebiet. Dazu gehören insbesondere der Kampf gegen illegale Kleinwaffen und Antipersonenminen, die Wechselwirkungen zwischen bewaffneter Gewalt und Entwicklung, die Reform des Sicherheitssektors sowie die Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Soldaten und deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft.

- Die Sektion Menschenrechtspolitik setzt sich auf bilateraler und multilateraler Ebene für die Achtung der Menschenrechte ein.
- Die Sektion humanitäre Politik und Migration setzt sich für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten ein, für eine menschenwürdige

²⁷⁸ Die Friedens-, Menschenrechts- und humanitäre Politik der Schweiz gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie ermöglicht der Schweiz, auf internationaler Ebene konstruktive Lösungen mit den beteiligten Akteuren zu entwickeln und somit sich als Mittlerin zu positionieren. Ergebnis der Tätigkeiten sind unter anderem die Schaffung des UNO-Menschenrechtsrates, die Genfer Initiative für den Nahen Osten und Beiträge zu den Friedensprozessen in Kolumbien, Sri Lanka, Nepal, Südsudan und Uganda.

²⁷⁹ Davon sind 10. Mio. für die Unterstützung der Genfer Zentren (Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik GCSP, Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung GICHD und Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte DCAF) vorgesehen.

²⁸⁰ Angaben gemäss Internetseite EDA unter:

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dfa/orgcha/sectio/pad/pad4.html>. Stand: 14.3.2008.

Flüchtlings- und Migrationspolitik und den wirksamen Kampf gegen Menschenhandel.

- Der Schweizerische Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) ist ein auf dem Milizsystem basierender Personalpool, der rasch und flexibel gut ausgebildete Expertinnen und Experten für bi- und multilaterale Projekte zur Verfügung stellt.
- Die Sektion Finanzen und Administration ist zuständig für die Verwaltung und Steuerung des Abteilungskredits von jährlich rund CHF 60 Mio., für die administrative Projektabwicklung sowie die logistische Koordination innerhalb der Abteilung.

Zur Politischen Abteilung IV gehören zudem:

- Die Büros der Sonderbeauftragten für den Sudan und das Horn von Afrika, für den Mittleren Osten, für menschenrechtspolitische Fragen und für die Genfer Konventionen.

Weitere zentrale Akteure sind das Bundesamt für Flüchtlinge, das sich um die Rückführung abgewiesener Asylanten kümmert, sowie das VBS, das die Verantwortung für internationale Friedensförderungseinsätze trägt. Weiter Akteure sind die Kantone, die ihrerseits vor allem finanzielle Beiträge im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit leisten und NGOs.

Die Entwicklungsakteure vor allem auf staatlicher Seite haben sich jedoch seit dem Ende des Kalten Krieges erneut mit ihrer Rolle und ihren Prinzipien auseinandersetzen müssen. Die Instrumentalisierung von Entwicklungshilfe und die Politik der Strukturanpassungsprogramme musste überdacht werden; ebenso die Praxis der Interessenwahrung mittels Entwicklungshilfe. Bei der Vergabe von Geldern zur Entwicklungshilfe muss entschieden werden, wer diese Gelder empfangen soll.

Die Frage der *geografischen Verteilung* der Hilfe ist deshalb von Relevanz, da Entwicklungshilfe nicht per se neutral ist, sondern von politischen Faktoren mitbestimmt wird. Je nach Geschichte und Entwicklung von staatlichen Strukturen der Entwicklungshilfe ist ein anderer Grad von politischer Instrumentalisierung oder Beeinflussung festzustellen. Entsprechende Untersuchungen, die sich auf die Entscheidungsfaktoren der

Entwicklungshilfe in Bezug auf die geografische Allokation konzentrieren, untermauern die These, dass Entwicklungshilfe nicht ausschliesslich den armen und ärmsten Menschen zugutekommt. Politische, ideologische und wirtschaftliche Faktoren sind ebenso Teile eines komplexen politischen Entscheidungsprozesses, der die geografische Allokation der Entwicklungshilfe bestimmt.²⁸¹ Hinzu kommt, dass die Kluft zwischen armen und reichen Menschen in Entwicklungsländern zunimmt. Bei Staaten, die über ein grosses Wirtschaftswachstum verfügen, ist es deshalb schwierig zu entscheiden, ob es sich nun um ein Entwicklungsland handelt oder nicht. Staaten wie China oder Indien verfügen über grosse Wachstums- oder Exportraten. Dennoch lebt ein grosser Teil der Menschen in diesen Staaten am oder unter dem Existenzminimum. Die herkömmliche Unterscheidung zwischen Entwicklungsland und Nicht-Entwicklungsland wird zunehmend schwieriger und erfordert ein genaueres Raster, das sich bis dato allenfalls auf Regionen oder soziale Schichten konzentriert.

Grundsätzlich lassen sich gemäss Organigramm die operativen Tätigkeiten der DEZA in vier verschiedene Gruppen unterteilen: die Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit; die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit; die humanitäre Hilfe und zuletzt die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die unter anderem die Region Zentralasien und den Südkaukasus beinhaltet. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist gemessen an den finanziellen Aufwendungen mit einem Jahresbeitrag für 2006 von 562.8 Millionen Franken das wichtigste Standbein der DEZA.²⁸² Auf die multilaterale Zusammenarbeit entfielen in demselben Jahr knapp 400 Millionen Franken.²⁸³

Die Kriterien der Auswahl der Empfängerländer sind gemäss DEZA vorwiegend an den Bedürfnissen der ärmsten Länder orientiert. Die aussenpolitischen Interessen, komparativen Vorteile der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sowie die politischen Rahmenbedingungen spielen jedoch ebenso eine Rolle.²⁸⁴ Die DEZA sowie das SECO verfolgen eine Strategie der geografischen Konzentration. Die geografische und inhaltliche Vielfältigkeit der Programme der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wurde wiederholt

²⁸¹ Vgl. beispielsweise: Hodler und Ryser (2007).

²⁸² Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2006: 12.

²⁸³ Ebd.

²⁸⁴ Bundesrat 2000a: 13.

von verschiedener Seite kritisiert.²⁸⁵ Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA konzentriert sich neu auf 12 Schwerpunktländer.²⁸⁶ Als Schwerpunktländer werden solche definiert, in denen die DEZA Kooperationsprogramme durchführt, die einen Umfang von mindestens 8–10 Millionen Franken pro Jahr aufweisen und langfristig angelegt sind. Die thematische Ausrichtung der Zusammenarbeit erfolgt zielgerichtet und verknüpft den operationellen Aspekt eng mit dem politischen Dialog.²⁸⁷ Die DEZA organisiert die Entwicklungszusammenarbeit neu entlang von drei Schwerpunkten: Millenniumsziele erreichen, Menschliche Sicherheit fördern und Globalisierung entwicklungsfördernd gestalten²⁸⁸. Ebenso reduzierte das SECO die Zahl seiner Kooperationspartner.²⁸⁹

MDGs

Der internationalen Entwicklungspolitik wird auf internationaler Ebene vermehrt Beachtung geschenkt. Dies hat unterschiedliche Ursachen. Die Dringlichkeit der Armutsbekämpfung, die mediale Aufmerksamkeit oder die Aufklärungsarbeit durch zahlreiche Hilfswerke können als Faktoren für diesen Prozess genannt werden. Das Aufkommen des internationalen Terrorismus beziehungsweise die Erklärung, dass dieser durch soziale Ungleichheit entstehen kann, spielen ebenfalls eine gewichtige Rolle. Die gegenwärtige Diskussion und massgebliche Kraft in der entwicklungspolitischen Diskussion geht von der Verabschiedung der Millennium Development Goals aus. Erstmals in der Geschichte haben die Geberländer einen gemeinsamen Aktionsplan festgelegt, anhand dessen sie sich orientieren können. Die Verabschiedung dieser Erklärung zeigt vor allem zwei Dinge: Die Staaten haben erkannt, dass Entwicklung nicht durch Aktionen einzelner Länder verwirklicht werden kann. Zudem sind lokale Probleme zu globalen Problemen geworden. Das Bewusstsein für ein kollektives Vorgehen, um die Lebensverhältnisse von Millionen von Menschen zu verbessern, scheint vorhanden zu sein. Durch die Festlegung der Ziele und die Verpflichtung der Staaten, ihre Entwicklungshilfe nach diesen Zielen auszurichten, erhält die Entwicklungspolitik zusätzlich ein Instrument, um die Anstrengungen der Länder zu messen und zu beurteilen. Diese einfachen Instrumentarien zur Messbarkeit sind sehr wichtig in Bezug auf die Wirksamkeit

²⁸⁵ Im Aussenpolitischen Bericht 2010 wird explizit darauf hingewiesen, dass eine zu starke Reduktion der Kooperationsländer aus Gründen der politischen Präsenz nicht erwünscht ist.

²⁸⁶ Ab dem 1.1.2012. Siehe: Bundesrat 2008: 2960.

²⁸⁷ Bundesrat 2006: 17

²⁸⁸ Bundesrat (2008): Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 14. März 2008: 2975

²⁸⁹ Für eine Übersicht weiterer entwicklungspolitisch relevanter Politikbereiche innerhalb der Schweizer Aussenpolitik siehe: Bundesrat (2010).

der Entwicklungszusammenarbeit. Zweitens ermöglichen die Millenniumsziele²⁹⁰ eine Diskussion über die Tätigkeitsgebiete der Entwicklungszusammenarbeit.

Auf der Policy-Ebene stellen sich aktuell für die Schweiz folgende Problemstellungen. Seit den Leitlinien Nord-Süd von 1994 ist inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung unbestritten, dass es zwischen entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Interessen zu Zielkonflikten kommen kann. Diese Zielkonflikte müssen gemäss den Leitlinien sichtbar gemacht und innerhalb des politischen Prozesses berücksichtigt werden. Es ist jedoch ebenso von Wichtigkeit, dass diese Zielkonflikte auch innerhalb der Regierung diskutiert werden. Dies ist in der institutionellen Konstellation des Schweizer Systems jedoch mit Schwierigkeiten verbunden, denn die mit Entwicklungsaufgaben betrauten Verwaltungseinheiten sind einerseits dem Volkswirtschaftsdepartement und andererseits dem Aussendepartement angegliedert. Unterschiedliche Auffassungen und politische Präferenzen können eine Kompromisslösung verhindern.

Auf der Policy-Ebene muss das Bewusstsein geschaffen werden, dass sich die Interessen der Schweiz nicht in allen Fällen mit den Interessen der Entwicklungsländer decken. Die neunziger Jahre haben gezeigt, dass freier Handel und Kapitalverkehr teilweise negative Auswirkungen auf Entwicklungsländer zeitigen. Die Schweiz sollte deshalb auf bi- und multilateraler Ebene darauf drängen, dass bei Handelsabkommen die schwächeren Volkswirtschaften des Südens geschützt werden. Bei Investitionen und Aktivitäten transnationaler Konzerne sollte sich die Schweiz um deren Regulierung einsetzen. Die lokalen Industrien müssen gefördert und wenn nötig auch mit Zutrittsbeschränkungen für ausländische Konzerne geschützt werden. Die Schweiz könnte sich innerhalb der UNO für ein entsprechendes Regime einsetzen. Weiter wären im Sinne einer entwicklungsfreundlichen Aussenwirtschaftspolitik sämtliche Agrarsubventionen abzuschaffen. Als Mitglied der WTO könnte sich die Schweiz dafür einsetzen, dass einheimische Produkte dank Subventionen nicht einheimische Produktionen des Südens gefährden. Weitere Handlungsfelder für die Schweiz sind gemäss Niggli²⁹¹ die folgenden:

- Aufhebung der staatlichen Protektion der Steuerhinterziehung
- Ausstieg aus nicht erneuerbaren Energien
- Unterstützung eines Moratoriums für Agrartreibstoffe

²⁹⁰ Über den Zwischenstand der Schweiz in Bezug auf die Zielerreichung der Millenniumsziele siehe: Bundesrat (2005).

²⁹¹ Niggli 2008: 178f.

- Verstärkung der zivilen Friedensförderung

3.4.1.2 Strategische Ausrichtung

Die Schweiz verfügt über eine lange Tradition in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und im Speziellen im Bereich der humanitären Hilfe. Die heutige Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit beruht auf der Kombination von zwei Grundelementen: internationale Solidarität und Eigeninteresse. Diese auf den ersten Blick widersprüchlichen Grundelemente stellen auch heute eine Schwierigkeit dar, wenn es darum geht, eine einheitliche und alle Politikbereiche übergreifende Strategie im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit klar zu formulieren. Die Schweiz bekennt sich jedoch zu ihrer internationalen Solidarität und verpflichtet sich, einen Beitrag auch in Form der Entwicklungszusammenarbeit zu leisten.

Für die Schweiz, die keine koloniale Vergangenheit hat und zudem der Neutralität verpflichtet ist, stellten sich für die Ausgestaltung von Strukturen und die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit von Beginn an andere Voraussetzungen.²⁹² Die Schweiz verfolgte keine Machtpolitik und setzte infolgedessen die Entwicklungshilfe nicht als entsprechendes Instrument ein. Der sich daraus ergebende Vorteil besteht in der besseren Ausrichtung der Entwicklungshilfe an den Bedürfnissen der Entwicklungsländer sowie der einfacheren Durchsetzung eines Professionalitäts- und Qualitätsverständnisses. Die Schweiz konzentrierte sich zu Beginn der Aufnahme von entwicklungspolitischen Massnahmen auf Länder, in denen private Organisationen eine Vorreiterrolle eingenommen hatten. In den genannten Staaten setzte sich die gesetzliche Verankerung einer entwicklungsorientierten Zusammenarbeit eher durch als in anderen Staaten. Holland, England sowie Deutschland folgten dieser Entwicklung, trotz ihrer kolonialen Vergangenheit.²⁹³

Im Rahmen der Überprüfung der politischen Führung der Aktivitäten der DEZA hält der Bericht der Geschäftsprüfungskommission die verschiedenen Führungsinstrumente der Direktion fest. Die DEZA verfügt in Bezug auf ihre strategische Führung über eine eigene Architektur. Aus der Darstellung wird ersichtlich, dass die Vorgaben und Führungsinstrumente nicht ausschliesslich durch Bund, Parlament und EDA bestimmt werden, sondern auch durch internationale Übereinkommen wie die MDGs. Als gesetzliche Grundlage der Aktivitäten der DEZA dient der Verfassungsauftrag sowie das Bundesgesetz

²⁹² In Europa besitzen folgende Staaten ähnliche Voraussetzungen: die skandinavischen Länder, Österreich, Luxemburg und Irland.

über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Der Bericht gelangt zum Schluss, dass das Bundesgesetz einer Revision bedarf, da es den heutigen Erfordernissen nicht gerecht wird. Auf normativer Ebene sind vor allem der Aussenpolitische Bericht 2007²⁹⁴ sowie die Leitlinien Nord-Süd zu erwähnen. Doch es gibt eine Reihe weiterer Dokumente, die offiziell als Leitbilder und Strategien gelten:

- Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit
- Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit
- Strategie der Schweiz
- Strategie 2010 der DEZA
- Leitbild der DEZA
- Grundsätze der DEZA im Engagement gegen die Armut
- Humanitäre Hilfe des Bundes. Strategie 2010.

Der Aussenpolitische Bericht beschreibt die internationale politische Entwicklung und die Rolle der Schweiz und deren Aussenpolitik. Im Leitbild werden die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit der neunziger Jahre festgehalten und die Leitlinien für die kommenden Jahre gesetzt. Neu wird die Entwicklungspolitik in den Kontext der Schweizer Aussenpolitik gesetzt und das Thema der Kohärenz explizit erwähnt. Die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz mit den Entwicklungsländern soll künftig die Grundlage für die Beurteilung einer kohärenten Schweizer Entwicklungspolitik sein. Zusätzlich bilden die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 sowie der sicherheitspolitische Bericht vom 7. Juni 1999 weitere normative Grundlagen für die Schweizer Entwicklungspolitik. In den Botschaften des Bundesrates über die Rahmenkredite werden konkretere Hinweise auf die Verwendung der Mittel in Form von Zielsetzungen und Prioritäten gegeben. Sie bilden eine konzeptuelle Grundlage und legen die Einsatzbereiche fest, innerhalb derer die DEZA und das SECO operieren. Den Botschaften kommt insbesondere aus finanzieller Sicht eine Bedeutung zu, da in ihnen konkrete Angaben über die Verwendung der Gelder in Bezug auf die Einsatzländer und -regionen der DEZA und die thematischen Prioritäten enthalten sind.²⁹⁵

Die Strategie 2010 bildet innerhalb der komplexen Architektur ein zentrales strategisches Dokument. Der effektive Nutzen des Dokuments wird jedoch als gering

²⁹³ Vgl. Niggli 2008: 96.

²⁹⁴ Zuvor: Aussenpolitischer Bericht 2000.

²⁹⁵ Bundesrat 2006: 9.

eingestuft.²⁹⁶ Es mangelt ihr an präzisen Zielsetzungen, Prioritäten und Indikatoren. Zudem sind geografische Prioritäten nicht festgehalten, und auch im thematischen Bereich vermag sie wenig Konkretes vorzuweisen und bleibt über weite Strecken zu allgemein. Sie ist als Führungsinstrument im operativen Geschäft von beschränktem Nutzen, wenn auch die identitätsstiftende Funktion des Dokuments nicht unterschätzt werden darf.

Die Vielzahl von Dokumenten, Leitbildern und Strategien erschwert eine Orientierung und verwässert die Inhalte der einzelnen Papiere. Eine Hierarchisierung der einzelnen Dokumente ist nur schwer möglich und kaum ersichtlich. Doppelspurigkeiten sind vorgeplant, und eine eindeutige Zuweisung einzelner Aspekte zu einem bestimmten Grundlagenpapier ist kaum möglich. Noch nicht berücksichtigt sind an dieser Stelle die Leitbilder und einzelnen Grundlagenpapiere des SECO. Es herrscht ein dringender Handlungsbedarf zur Harmonisierung und Rationalisierung der Grundlagen, Konzepte, Strategien und Leitbilder in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Prozess muss mit einer stärkeren geografischen und thematischen Konzentration der Tätigkeit der DEZA einhergehen. Sich konkurrierende Dokumente müssen beseitigt werden und die bestehenden Grundlagenpapiere müssen mit den anderen Akteuren, insbesondere dem SECO, harmonisiert werden, um weitere Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Insbesondere erwähnt der Bericht die Strategie 2010 der DEZA und die Strategie 2006 des SECO.

„Mit dem Ziel einer Kohärenz im Handeln dieser Ämter und einer besseren Fokussierung ihrer Ressourcen ist die GPK der Meinung, dass diese zwei Dokumente zu Gunsten einer gemeinsamen Strategie verworfen werden müssen, welche die mittelfristige Ausrichtung und Zielsetzungen der Gesamtheit der Tätigkeiten der Schweiz auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit definiert.“²⁹⁷

Insbesondere müsste ein gemeinsames Grundlagenpapier, wie es im Übrigen auch von der OECD vorgeschlagen wird, die humanitäre Hilfe des Bundes ebenso beinhalten. Das Leitbild Nord-Süd ist aufgrund des eher normativen denn strategischen Charakters nicht geeignet, eine gemeinsame Strategie zu ersetzen. Es bezieht sich zudem eher auf die Gesamtheit der Nord-Süd-Beziehungen und ist zu allgemein gefasst, als dass es eine Grundlage für die strategische Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit bieten könnte.

Der GPK-Bericht hält fest, dass der Bundesrat die Gesamtheit seiner Führungsinstrumente einer kritischen Prüfung unterziehen sollte. Insbesondere wird der

²⁹⁶ Bundesrat 2006: 12.

²⁹⁷ Bundesrat 2006: 16.

Vorschlag unterbreitet, eine einheitliche Strategie für die internationale Zusammenarbeit, welche die einzelnen Strategien der Ämter der Bundesverwaltung ersetzen soll, auszuarbeiten. In diesem Zusammenhang stellt sich für den Bundesrat die Frage, wie das System der verschiedenen Rahmenkredite der internationalen Zusammenarbeit für das Parlament besser nachvollziehbar gestaltet werden könnte. Dies wird zurzeit erschwert, da die einzelnen Botschaften nur Einzelteile der gesamten Aktivitäten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit wiedergeben. Die betreffenden Tätigkeiten werden zudem von verschiedenen Ämtern zu verschiedenen Zeitpunkten und mit verschiedenen strategischen Erfordernissen umgesetzt.²⁹⁸ Insgesamt scheint die geringe Interkorrelation der einzelnen Dokumente und Grundlagen ein Problem zu sein. Hier spielt nicht nur die Anzahl der verschiedenen Dokumente eine Rolle, sondern auch die Tatsache, dass sich diese nur in geringem Ausmass aufeinander beziehen. Eine klarere Hierarchisierung der einzelnen Dokumente würde die Transparenz zusätzlich erhöhen.

Im Bereich der Führung obliegt die Leitung und Kontrolle der DEZA der Vorsteherin des EDA. Monatliche Sitzungen zwischen Departements- und Direktionsleitung sowie Treffen des „Conseil de direction“ des EDA dienen als Instrument für diese Aufgabe. Letzteres dient zudem der Koordination einzelner Geschäfte mit den weiteren Instrumenten und Verwaltungsstellen innerhalb der Bundesverwaltung. Die direkte Führung der DEZA durch die Departementvorsteherin ist jedoch durch einige Faktoren erschwert. Beispielsweise werden die strategischen Zielsetzungen über die bundesrätlichen Botschaften der Rahmenkredite festgelegt. Zudem verfügt der Direktor der DEZA auch in finanzieller Hinsicht über einen grossen Handlungsspielraum.²⁹⁹

Der GPK-Bericht kommt denn auch zu dem Schluss, dass die finanzielle Unabhängigkeit für die DEZA notwendig sei, um flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können. Jedoch werde der dafür notwendigen Transparenz keine Rechnung getragen, und der Führung fehlten systematische und strategische Grundlagen. Die GPK schlägt vor, ein System von ergebnisbezogenen Zielsetzungen und Indikatoren zu etablieren, anhand dessen eine bessere Führung und Kontrolle ermöglicht werden sollte. Zudem weist die GPK darauf hin, dass das Instrument der Zielvereinbarungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit rigoros anzuwenden sei, um eine bessere Integration entwicklungspolitischer Fragen in die Schweizer Aussenpolitik zu erreichen.³⁰⁰

²⁹⁸ Bundesrat 2006: 10.

²⁹⁹ Vgl. Ebd.

³⁰⁰ Vgl. Bundesrat 2006: 11.

Im Bereich der gesetzlichen Grundlagen hat das Parlament dem Bundesrat den Auftrag erteilt, das Gesetz über die Entwicklungshilfe von 1976 zu überarbeiten. Dieses Gesetz bildet die Grundlage der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Es ist in dem Masse formuliert, dass die Akteure bis heute flexibel auf die neuen Herausforderungen des sich verändernden Umfeldes reagieren konnten. Bei einer entsprechenden Überarbeitung des Gesetzes sollte darauf geachtet werden, dass diese Flexibilität nicht zugunsten eines überhöhten Formalismus geopfert wird. Auf Empfehlung des DAC hat der Bundesrat mit der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 14. März 2008 dem Parlament Rechenschaft über die Tätigkeiten der DEZA und des SECO abgelegt. Die Botschaft enthält eine Übersicht über die Rollenaufteilung der beiden Akteure und die thematischen und geografischen Zuständigkeitsbereiche mit der Zuordnung der erforderlichen finanziellen Mittel. Sie definiert den internationalen Kontext, innerhalb dessen die Entwicklungszusammenarbeit stattfindet, und zeigt die drei strategischen Stossrichtungen und die sechs Schwerpunktthemen auf:

Box 1. Strategic objectives and priority areas for Swiss development co-operation		
Three strategic objectives: <ul style="list-style-type: none"> <i>i) achieving the MDGs and reducing poverty</i> <i>ii) promoting human security and reducing security risks</i> <i>iii) contributing to pro-development globalisation</i> 		
Priority areas	Operational approaches	Institutional focus and partnerships
1. Support to Poverty Reduction Strategies of priority countries	Long-term commitment for financial and technical assistance provided in the framework of country strategies focused on three sectors	<ul style="list-style-type: none"> • Governments of selected poor countries • Harmonised approaches with other donors • Multilateral organisations, • Public-private development partnerships (PPDPs), Civil Society and NGOs
2. Support to selected regions with fragility in state systems, conflicts, and security risks	Mid-term commitment for financial and technical assistance through special programmes focused on risk prevention and mitigation (support to two sectors)	<ul style="list-style-type: none"> • Governments of selected fragile countries • Local, regional and international partners • Civil society, NGOs, PPDPs • Multilateral institutions, inc. humanitarian • Global funds and networks
3. Contribution of Switzerland in shaping globalisation in a way that fosters development	Promotion of macroeconomic stability, good economic governance, private sector development, economic infrastructure and trade, synergies with regional and multilateral activities, as well as triangular co-operation and global issue programmes	<ul style="list-style-type: none"> • Governments of middle income countries • International organisations • Private funds • Specialised organisations • Private sector, universities, NGOs
4. Support to and engagement with multilateral organisations	Financial contribution to multilateral development institutions and active participation in their boards and oversight mechanisms	<ul style="list-style-type: none"> • UN Organisations, Funds and Programmes • International financial institutions (IFIs) and trade organisations • Global funds and networks
5. Co-operation with relief and research institutions & PPDP	Networking aiming to strengthen Swiss skills in development co-operation	<ul style="list-style-type: none"> • Swiss NGOs • Swiss institutions for research and education • PPDP
6. Co-ordination within the Swiss administration	Co-ordination of development policy with other departments involved	<ul style="list-style-type: none"> • Swiss administration

Abbildung 15: Strategische Stossrichtungen und Schwerpunkte

(Quelle: OECD/DAC 2009: 28)

Zusätzlich zu diesem einheitlichen und akteurübergreifenden Ansatz plant der Bundesrat die zeitliche Abfolge der Rahmenkredite auf die nächste Legislaturperiode (2013–2016) zu vereinheitlichen. Bis anhin stellten die unterschiedlichen zeitlichen Fahrpläne für die einzelnen Rahmenkredite ein Hindernis in Bezug auf eine einheitliche und gesamtheitliche Planung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dar. Die laufenden Rahmenkredite wurden zeitlich so festgelegt, dass die neuen Rahmenkredite per nächste Legislatur beginnen

können. Mit dem Bundesbeschluss über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom Dezember 2008 verfolgt der Bund erstmalig eine gesamtheitliche Entwicklungsstrategie aller in die Entwicklungspolitik involvierten Akteure. Der Aussenpolitische Bericht 2010³⁰¹ zeigt dabei den Beitrag der Schweiz zur Lösung der globalen Probleme auf. Dabei geht er auch auf die Diskussion um die Neuverteilung der Stimmrechte zugunsten von Entwicklungs- und Transitionsländern in den Bretton-Woods-Institutionen ein. Der Bericht wurde von linker und rechter Seite bei der Veröffentlichung kritisiert. Hauptkritikpunkte sind die fehlende Übersicht, methodische Inkonsistenz, begriffliche Unschärfen und Widersprüchlichkeiten zwischen aussenpolitischen Zielsetzungen, Massnahmen und Normen. Der Kohärenz wird ausser in der Einleitung keine grössere Bedeutung beigemessen, und es wird nicht aufgezeigt, wie die verschiedenen Beiträge, die die Schweiz im Rahmen ihrer Aussenpolitik leisten will, aufeinander abgestimmt werden sollen. Der früher separat erscheinende Bereich der Entwicklungspolitik wird im Bericht 2010 in sektorielle Politikfelder aufgeteilt, was eine Gesamtstrategie sowie eine übergeordnete entwicklungspolitische Sichtweise vermissen lässt.

Policy-Kohärenz

„Die Schweiz steht [...] vor der Herausforderung, vor einem dynamischen und komplexen Hintergrund ihre Beziehungen zu den Entwicklungsländern zu überdenken. Damit ist nicht mehr länger nur die Entwicklungszusammenarbeit angesprochen, sondern die Gesamtheit unserer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zu diesen Staaten [...]. Gefordert ist eine kohärente Südpolitik.“³⁰²

Wie bereits erwähnt, hat die Schweiz die Notwendigkeit einer kohärenten Politikgestaltung früh erkannt. Das Zitat des Bundesrates im Bericht über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den neunziger Jahren zeigt, dass auf konzeptioneller Ebene die Bereitschaft vorhanden ist, das Konzept der Kohärenz umfassend umzusetzen. In den neunziger Jahren geriet die Entwicklungshilfe der Geberstaaten im Allgemeinen und in der Schweiz im Besonderen stärker unter Druck. Die bisherigen Ansätze in der Entwicklungspolitik mussten überdacht werden, und die Öffentlichkeit wollte, auch unter zunehmendem Druck der Staatsfinanzen, konkrete Ergebnisse und Erfolge in der Entwicklungszusammenarbeit sehen. Doch bevor die Diskussion auf die Policy-Ebene geführt werden konnte, wurde in der

³⁰¹ Siehe: Bundesrat (2010).

³⁰² Bundesrat 1994: 11

Schweiz der Fokus auf die Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit gelenkt. Dieser Prozess, der auch parteipolitische und ideologische Ursachen hat, führte zur Einsetzung der GPK, die sich mit der strategischen Führung der DEZA auseinandersetzte. Im Nachhinein, so scheint es, hat die Einsetzung einer GPK sowie der darauf folgende Abgang des ehemaligen Direktors Walter Fust den Weg für eine umfassende Reform innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit geebnet.

Der Bundesrat hat auf den Bericht der GPK zur Strategischen Führung der DEZA seinerseits mit einer Stellungnahme reagiert. Einerseits zeigt er sich darüber erfreut, dass die vorgebrachte Kritik an der DEZA teilweise entkräftet werden konnte und dass die allgemein hohe Qualität der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit gewürdigt wird. Andererseits weist er auf verschiedene Kritikpunkte hin, was den Evaluationsansatz betrifft. So wird ein zentrales Spannungsfeld in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit vom GPK-Bericht nur marginal behandelt, nämlich das Verhältnis von bi- und multilateraler Zusammenarbeit. Während sich der Bericht in seiner Analyse vorwiegend auf die bilaterale Zusammenarbeit konzentriert, wird die multilaterale Zusammenarbeit sowie die Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen nur am Rande berücksichtigt.

Dies hat zur Folge, dass die Leistungen der DEZA in Zusammenhang mit anderen Akteuren der Schweizer Entwicklungspolitik im Geflecht der international vereinbarten und von der Schweiz mitgetragenen strategischen Zielsetzungen, Normen, Regeln und Institutionen nicht die notwendige Aufmerksamkeit erfahren. Eine wesentliche Herausforderung in der Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene besteht heute darin, stets neue Wege zwischen bi- und multilateralen Ansätzen zu entwickeln. Insbesondere sollte auf strategischer Ebene darauf geachtet werden, dass Synergien zwischen den beiden Bereichen optimal genutzt werden können. Ebenfalls keine Beachtung wird den Aktivitäten geschenkt, die die DEZA bei der Umsetzung der Zusammenarbeit zwischen Empfängerländern und internationalen (bi- und multilateralen) Organisationen leistet. Ebenso findet die Zusammenarbeit der DEZA mit weiteren Akteuren der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit nur wenig Beachtung.³⁰³

Grundsätzlich anerkennt der Bundesrat den Handlungsbedarf innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sowie innerhalb der DEZA. Er ist aber auch der Meinung, dass es sich schlussendlich um einen ständigen Optimierungsprozess handelt, da speziell das System der Entwicklungszusammenarbeit ein äusserst komplexes System darstellt. Die Kohärenz kann als Leit-Instrument angesehen werden, innerhalb dessen sich die Akteure

³⁰³ Bundesrat 2007: 2978.

bemühen, das System ständig anzupassen und zu verbessern. Der Bundesrat ist jedoch der Meinung, dass keine grösseren Mängel in der politischen und strategischen Ausrichtung und Führung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und der DEZA existieren.³⁰⁴ Diese Einschätzung gilt für die strategische Führung der DEZA. Aus Sicht von Hilfswerken besteht in der Schweiz vor allem das Problem der externen Kohärenz. Die Schweiz vertritt beispielsweise beim Patentschutz auch gegenüber Entwicklungsländern eine harte Linie. Weiter räumt der Bundesrat im Bericht über die Erreichung der Millenniumsziele „Widersprüche“ ein.³⁰⁵ Betroffen von diesen Widersprüchen sind die Armutsreduktionsziele, die mit anderen Policies verbunden sind, wie zum Beispiel mit dem Finanzplatz, der Landwirtschaftspolitik, den Rüstungsexporten, den Exportrisikogarantien oder der Besteuerung von ausländischen Vermögen.

Zu den Motionen und Vorschlägen der GPK nimmt der Bundesrat in seinem Bericht ebenfalls Stellung. Die Motion 1 verlangt vom Bundesrat, dass er die gesetzlichen Grundlagen und die Gesamtheit seiner strategischen Führungsinstrumente auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit einer kritischen Prüfung unterzieht. Der Bundesrat beschloss, die Motion anzunehmen. Im Speziellen erwähnt er das Aussprachepapier zwischen EDA und EVD, in dem Antworten auf die Motion I enthalten sein dürften. Zusätzlich weist er auf die Erarbeitung der Botschaft über die „Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern 2008-2011“ hin, die ebenfalls Teilaspekte der Motion beantwortet. Das System der Rahmenkredite verteidigt der Bundesrat mit dem Hinweis, dass diese ein notwendiges und bewährtes Arbeitsinstrument darstellen. Er gibt zu, dass das System der Rahmenkredite von aussen nicht einfach durchschaubar ist. Dies vor allem deshalb, weil zu den einzelnen Rahmenkrediten je eine einzelne Botschaft verabschiedet wird. Die einzelnen Bereiche Osten, Süden, humanitäre Hilfe und wirtschaftliche Zusammenarbeit stellen jedoch die Bereiche der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit dar und sind insofern sinnvoll. Zur Erhöhung der Transparenz und Lesbarkeit des Systems der Rahmenkredite hat das EDA konkrete Vorschläge erarbeitet, die in der nächsten Botschaft über die „Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern“ zum ersten Mal umgesetzt wurden.

Die Motion 2 verlangt vom Bundesrat, dass er die Bereiche und Regionen festlegt, in denen die Schweiz über komparative Vorteile verfügt, und in der Folge das Tätigkeitsportefeuille der DEZA und des SECO neu überprüft. Die Konzentration der

³⁰⁴ Bundesrat 2007: 2979.

³⁰⁵ Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2010: 11.

finanziellen Mittel auf die Schwerpunktprogramme muss verstärkt werden, und zwar insbesondere zugunsten der ärmsten Länder Afrikas. Die Definition der thematischen Einsatzbereiche ist aus einer politischen Güterabwägung herzuleiten und nicht aufgrund allgemeiner Konzepte vorzunehmen. Der Bundesrat wurde beauftragt, für jeden Konzentrationsbereich ergebnisbezogene Zielsetzungen sowie Zielwerte für die geografische Konzentration der bilateralen Hilfe festzulegen.³⁰⁶ Der Bundesrat hat die Motion angenommen und ist mit einer Konzentration der thematischen und geografischen Aktivitäten der DEZA einverstanden. Er verweist jedoch erneut auf das Aussprachepapier vom Mai 2006 des EDA über die künftige Ausrichtung der Schweizer Entwicklungspolitik als Teil des Aussenpolitischen Berichts 2006. Die DEZA hat in den Jahren 2005/06 ihre entsprechenden Aktivitäten überprüft und möchte im Rahmen der bilateralen Hilfe die Anzahl Schwerpunktländer und -regionen von 17 auf 14 reduzieren. Des Weiteren wird sie sich auf 10 von insgesamt 29 entwicklungsrelevanten Themen konzentrieren.

Diese und weitere Elemente werden in die kommenden Botschaften und Rahmenkredite aufgenommen. Zum Prinzip der komparativen Vorteile gibt der Bundesrat zu bedenken, dass diese dem Universalitätsprinzip der Schweizer Aussenpolitik entgegenlaufen und einen Rückschritt im partnerschaftlichen Ansatz der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit bedeuten könnten. Mit dem Verweis darauf, dass die Schweiz als wirtschaftlich starkes, aber kleines Land innerhalb von multilateralen Organisationen auf die Stimme von Entwicklungsländern angewiesen ist, gibt der Bundesrat implizit zu, dass sich die Schweiz mit der Entwicklungshilfe die politische Unterstützung innerhalb von multilateralen Organisationen mit finanziellen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit zu sichern vermag.

Als Leitprinzip im Rahmen der Konzentration der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit nennt der Bundesrat denn auch die Wirksamkeit. Im Gegensatz zum Prinzip der komparativen Vorteile lässt dies grösseren politischen Handlungsspielraum zu. Im Rahmen des Aussprachepapiers werden ebenso die geografischen und thematischen Tätigkeitsportfolios von DEZA und SECO bearbeitet. Die aktuelle thematische Vielfalt der Aktivitäten der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und die Notwendigkeit der Konsolidierung der Themen lassen sich aus folgender Übersicht entnehmen:

³⁰⁶ Bundesrat 2007a: 2980.

Box 2. Thematic priorities in Switzerland's development co-operation programme			
	SDC	SECO	PD IV (FDFA)
Sector	Co-operation with the South: 1. Income and employment; 2. Agriculture and rural development; 3. Education; 4. Health; 5. Water; 6. Natural resources and environment; 7. Promotion of democracy and the rule of law. Special programmes in fragile situations: 1. Governance; 2. Crisis prevention, resolution and recovery; 3. Income and employment; 4. Natural resources and environment; 5. Health Global programmes: 1. Food security; 2. Climate change (adaptation); 3. Migration 4. Water	1. Macro-economic framework conditions 2. Trade promotion 3. Infrastructure financing in the water, environment, energy and transport sectors 4. Private sector development and investment promotion	1. Peace and security 2. Federalism and democracy 3. Dialogue with non-state players 4. Human rights in conflict situation 5. Measures to strengthen the protection of human rights 6. Protection of civilians 7. Migration and trafficking in human beings 8. Men, women and peace
	Co-operation with Eastern Europe and the CIS 1. Security, stability, governance and democracy (SDC) 2. Structural reforms, economic growth and income (SDC/SECO) 3. Infrastructure and natural resources (SECO) 4. Social reforms and new poor (SDC)		
Cross-cutting issue	1. Gender equality 2. Governance	1. Climate change (mitigation), energy and environment 2. Economic governance, corporate governance and anti-corruption measures	

Abbildung 16: Thematische Schwerpunkte

(Quelle: OECD/DAC 2009: 29)

Der GPK-Bericht nimmt unter anderem Bezug auf diese thematische Vielfalt und schlägt grundsätzlich folgende Empfehlungen vor:

Empfehlung 1 der GPK sieht vor, dass der Bundesrat die Kompetenzverteilung zwischen DEZA und SECO klärt und vereinfacht sowie in der Folge die einschlägigen Verordnungen einer Revision unterzieht. Zudem soll der Bundesrat Massnahmen zur Nutzung von Synergien

vor Ort ergreifen.³⁰⁷ Die Kompetenzregelung zwischen DEZA und SECO war schon mehrmals Gegenstand von verwaltungsinternen Entscheidungsprozessen. Sowohl 1996 sowie im Jahr 2000 hat sich der Bundesrat gegen eine neue Kompetenzverteilung zwischen den beiden Verwaltungseinheiten ausgesprochen und im Rahmen einer Verwaltungsreform die Zuständigkeiten bei der bi- und multilateralen Finanzhilfe geregelt. Der Bundesrat prüfte die Kompetenzverteilung aufgrund der Involvierung von verschiedenen Departementen und Amtsstellen im Rahmen einer Verwaltungsreform erneut.

Empfehlung 2 beinhaltet die Prüfung der Rolle und des Nutzens der Beratenden Kommission durch den Bundesrat und das Treffen von geeigneten Massnahmen. Der Bundesrat ist daran, die Rolle der Beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit neu zu definieren. Im Rahmen der Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes hat der Bundesrat 2006 entschieden, die Beratende Kommission weiterzuführen.

Empfehlung 3 fordert den Bundesrat auf, in seinen Botschaften über die Rahmenkredite transparenter darzulegen, wie er die Mittel konkret verwendet. Hier ist der Bundesrat der Ansicht, dass diese Empfehlung weitgehend umgesetzt ist. Die transparente Mitteldarlegung erfolgt vor allem in der Eidgenössischen Staatsrechnung. Ein 2007 neu eingeführtes Rechnungsmodell wird es in Zukunft ermöglichen, die Lesbarkeit zu vereinfachen und somit die Transparenz zu erhöhen. Zudem weist er die Kritik der GPK zurück, dass 46 Prozent der verwendeten Mittel geografisch nicht zuteilbar sind. Sämtliche Mittel können zugeordnet werden. Massgebend hierfür ist die Verwendung der korrekten Datensätze.

Empfehlung 4 fordert vom Bundesrat die Vereinfachung und Konkretisierung der strategischen Architektur der DEZA. Der Bundesrat ist bereit, diese Empfehlung umzusetzen. Grundsätzlich hält der Bundesrat die strategische Architektur der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit für klar. Die Vereinfachung kann mittels Zusammenführung der sich überschneidenden Dokumente der DEZA erreicht werden. Insbesondere die Klärung der Hierarchie der einzelnen Dokumente, Ergänzungen und Präzisierungen zur Strategie 2010 aufgrund der von der DEZA in den Jahren 2005/6 durchgeführten Mid-Term-Review 2005, die Reduktion der Anzahl nachgelagerter interner Strategie-Dokumente und weitere

³⁰⁷ Bundesrat 2007a: 2982.

Reduktionen des Aufwands für die Erarbeitung von strategischen und operativen Führungsdokumenten können zur Erfüllung von Empfehlung 4 beitragen.³⁰⁸

Die Empfehlung 5 zielt auf die Erweiterung der SAP-Datenbank ab. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass dieses Ziel mit dem neuen Rechnungsmodell bereits erreicht wird. Zur Empfehlung 6, die vom Bundesrat eine systematische Wirkungskontrolle fordert, äusserst sich der Bundesrat dahingehend, dass diese Empfehlung bereits teilweise umgesetzt ist. Wirkungskontrollen werden auf der Stufe der Projekte regelmässig durchgeführt.

Die Empfehlungen der Kommission sind als berechtigt einzustufen und decken sich teilweise mit den Feststellungen des DAC. Insgesamt wirft die Untersuchung in Bezug auf die Organisation, Strukturen, Prozesse, Kontrollmechanismen und das Management kein gutes Licht auf die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Hier liegt denn auch der Fokus der Reorganisation der DEZA. Ein wesentlicher Punkt der Reorganisation ist denn auch ein Mentalitätswandel, weg von hierarchiegeprägtem Denken und hin zu einer wirkungsorientierten Führung. Im Zuge dieses Wandels sollen die Führungsinstrumente schrittweise angepasst werden.³⁰⁹

Eine erfolgreiche Implementierung einer auf Kohärenz basierenden Policy hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zu nennen sind der politische Wille, die praktische Anwendbarkeit oder die politischen Strukturen und Prozesse, die eine Umsetzung begünstigen oder erschweren. Schlussendlich sind es diese Faktoren, die darüber entscheiden, ob eine bestimmte Politik auch wirksam umgesetzt werden kann. Der Bundesrat hat die Notwendigkeit einer kohärenten Nord-Süd-Politik im entsprechenden Leitbild festgehalten. Die Aussagen des Bundesrates, Interessenkonflikte zwischen kurzfristigen nationalen Zielen und einer langfristig ausgerichteten Entwicklungspolitik sichtbar zu machen und zu diskutieren, kommen der Aussage gleich, ungewollte Inkohärenz verhindern zu wollen und Fälle von gewollter Inkohärenz bewusst zu machen und zu diskutieren. Dies ist ein Weg, um sich einerseits der Kohärenz zu verpflichten und andererseits den Spielraum für aussenpolitische Entscheidungen nicht einzuengen. Allerdings fällt auf, dass in den vorliegenden Dokumenten des Bundes, in denen von Kohärenz die Rede ist, keine Aussagen über die konkreten Politikinhalte der in Bezug auf die Kohärenz problematischen Politikbereiche gemacht werden. Es ist daraus zu schliessen, dass die Interessenpolitik demnach – trotz der Verpflichtung zu mehr Kohärenz – höher gewichtet wird.

³⁰⁸ Bundesrat 2007a: 2984.

Die Verpflichtung der Politik, Kohärenz zu fördern und durchzusetzen, hätte mit dem dazugehörigen politischen Willen stärker zum Ausdruck kommen können. Beispielsweise fehlen ein institutionalisiertes Kontrollorgan sowie Ziele und Leistungsvereinbarungen, um die Messbarkeit der vollzogenen Massnahmen zu gewährleisten. Forster erwähnt an dieser Stelle die Notwendigkeit von externen und internen Kontrollmechanismen sowie die Involvierung von externen Akteuren, um wiederum den öffentlichen Rückhalt zu sichern.³¹⁰ Ein zusätzlicher Faktor für die Umsetzung und Implementierung von Massnahmen zur Förderung der Kohärenz ist die Unterstützung der Öffentlichkeit.³¹¹ Nur mit einem öffentlichen Bewusstsein, dass davon ausgeht, dass unser eigenes Wohlergehen vom Wohlergehen in anderen Weltregionen abhängig ist, kann die notwendige Akzeptanz gewonnen werden. Inwiefern die öffentliche Meinung über die Interdependenz zwischen dem Norden und dem Süden jedoch in der Praxis massgeblich ist, um in der Aussen- und Entwicklungspolitik Massnahmen für eine kohärente Politik umzusetzen, ist fraglich. Grundsätzlich handelt es sich bei der Forderung nach Kohärenz um eine Forderung nach einer effizienten und effektiven Politikgestaltung und Umsetzung. Die Akzeptanz eines Politikfeldes steht in der Kohärenz-spezifischen Diskussion nicht im Vordergrund. Andererseits kann aufgrund einer inkohärenten Politik ein Politikfeld in Misskredit gebracht und somit sein Rückhalt grundsätzlich geschwächt werden.

Die Nord-Süd-Richtlinien enthalten keine Anhaltspunkte in Bezug auf die Implementierung der Massnahmen zur Förderung der Kohärenz. Hinweise auf bestehende oder künftige Kontrollmechanismen fehlen. Die Situation lässt folgende Handlungsmöglichkeiten zu: entweder greift die Verwaltung auf bestehende Kontrollmechanismen zurück oder sie schafft neue Instrumente, um die Anwendung der Massnahmen zur Verbesserung der Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik durchzusetzen.

„Die ausdrückliche [...] Anerkennung der Kohärenz in den Nord-Süd Richtlinien ist neu und ist ein Meilenstein in den politischen Bemühungen um mehr Kohärenz.“³¹²

³⁰⁹ Nähere Informationen über die Reorganisation der DEZA finden sich im Aussenpolitischen Bericht 2010 (siehe: Bundesrat 2010).

³¹⁰ Forster 1999: 309.

³¹¹ Gabriel (2000a) bezeichnet in seiner Untersuchung über die Schweizer Politik während des Kosovo-Krieges die mangelnde und unzureichende Informationspolitik der Schweizer Regierung als eine der Hauptursachen für eine inkohärente Schweizer Aussenpolitik.

³¹² Gerster 1995: 66.

Der Schweizer Bundesrat hat zwei verschiedene Auffassungen in den aussenpolitischen Bericht von 1993 einfließen lassen. Der Bundesrat betont die Notwendigkeit einer kohärenten Aussenpolitik, um die nationalen Interessen besser verteidigen und durchsetzen zu können. In Bezug auf die Beziehungen zu Entwicklungsländern geht der Bundesrat im Leitbild Nord-Süd auf einen zweiten Aspekt der Kohärenz ein. Die Schweiz müsse ihre Beziehungen zu den Entwicklungsländern in einer sich verändernden Welt neu gestalten. Die Entwicklungszusammenarbeit müsse ganzheitlich im Sinne der Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zu den Empfängerländern gedacht werden. Einzelne Politikbereiche können nicht mehr isoliert betrachtet werden. Es wird eine kohärente globale Politik gegenüber den Ländern des Südens gefordert. Ebenfalls erwähnt der Bundesrat, dass es für die Formulierung einer solchen Politik unabdingbar sei, die Widersprüche zwischen den kurzfristigen nationalen Zielen und einer langfristigen nachhaltigen Entwicklungspolitik aufzuzeigen. Diese Widersprüche müssen im politischen Prozess gelöst werden.³¹³

Kohärenz im Sinne einer effizienten Aussenpolitik muss gemäss Bundesrat mit der notwendigen Koordination umgesetzt werden. Diese Koordination muss in verschiedenen Bereichen verwirklicht werden, wie beispielsweise der Aussen- und Innenpolitik, zwischen verschiedenen Politikbereichen innerhalb der Aussenpolitik und bezüglich der Ziele und Instrumente der Aussenpolitik selbst. Diese Koordination bezeichnet der Bundesrat als notwendige Voraussetzung, um die Widersprüche in der Schweizer Aussenpolitik zu beseitigen, die sich aus unterschiedlichen Zielsetzungen ergeben. Dies sei notwendig, da sich in Zukunft die Kooperationsfelder mit anderen Akteuren des internationalen Systems multiplizieren werden.³¹⁴

Bei der Frage nach der Verträglichkeit der Kohärenzansätze fällt die Antwort geteilt aus. Einerseits geht es darum, die Schweizer Interessen mit Hilfe einer kohärenteren Politik besser zu vertreten und durchzusetzen, und andererseits gilt es, die Massnahmen im Sinne einer kohärenten Nord-Süd-Politik so abzustimmen, dass sie sich nicht widersprechen. Forster nimmt dabei Bezug auf Fukasaku und Hirata. Die Autoren unterscheiden zwischen nationalen und internationalen Dimensionen politischer Kohärenz. Dabei verstehen sie unter nationaler Kohärenz, dass OECD-Länder ihre Politik in einem Sinne gestalten, dass sie die Entwicklungsländer nicht schadet. Bezüglich der internationalen Dimension von Kohärenz

³¹³ Vgl. Bundesrat (1994): Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren vom 7. März 1994: 11.

³¹⁴ Bundesrat (1993): Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993: 44.

sehen die Autoren die Verantwortung für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter bei den industrialisierten Nationen. Dies, da Entwicklungsländer infolge ihres beschränkten Einflusses auf internationale Entscheidungsprozesse beschränkte Mitbestimmungsmöglichkeiten besitzen beispielsweise bei der Festlegung von internationalen Handelsbestimmungen etc.³¹⁵

Würde ausschliesslich die nationale Dimension von Kohärenz berücksichtigt, ist fraglich, ob die Interessen der Geber- und Empfängerstaaten sich deckten. Bei der internationalen Dimension von Kohärenz sind jedoch Empfänger- wie Geberländer eher an übereinstimmenden Positionen interessiert. Mögliche Beispiele für globale öffentliche Güter, bezüglich derer Konsens hergestellt werden könnte, sind Gesundheit, Umwelt, Drogen- oder Waffenhandel. Es gilt festzustellen, dass die Nord-Süd-Kooperation nicht nur wirtschaftliche Dimensionen umfasst, bei denen die Gestaltungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer gering einzustufen sind, sondern dass sich die internationale Kooperation zunehmend auch auf nicht-ökonomische Themen erstreckt. In Bezug auf Letztere ist anzunehmen, dass Entwicklungsländer über grösseren Handlungsspielraum verfügen und die Möglichkeit für übereinstimmende Positionen und demzufolge Kooperation entsprechend höher einzuschätzen ist. Der Bundesrat hält dazu fest, dass Widersprüche zwischen nationalen und entwicklungspolitischen Interessen auftreten können.³¹⁶ Diese müssten offengelegt und im Dialog gelöst werden. Weiter führt der Bundesrat aus, dass die nationalen Interessen in einer sich verändernden Welt ständig neu definiert werden müssten.³¹⁷ Forster erwähnt die Wichtigkeit des öffentlichen Bewusstseins, besonders in der Schweiz, da die Stimmbürger über aussenpolitische Entscheidungen abstimmen können.³¹⁸

Die strategischen Ziele der Nord-Süd-Richtlinien stimmen mit denjenigen des Aussenpolitischen Berichts überein. Es können vier verschiedene Zielsetzungen ausgemacht werden, die je eine Dimension von Entwicklungspolitik abdecken. Diese sind auf der linken Seite der Tabelle aufgeführt, während auf der rechten Seite die im Bericht festgehaltenen Bereiche, innerhalb derer die entsprechende Politik umgesetzt werden soll, festgehalten werden.

³¹⁵ Fukasaku und Hirata 1995: 20.

³¹⁶ Bundesrat 1994: 16.

³¹⁷ Bundesrat 1994: 12.

³¹⁸ Forster 1999: 305.

Strategische Ziele	Politische Bereiche
Politisch: Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit; Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat	<ul style="list-style-type: none"> • Gute Regierungsführung fördern • Menschenrechte, Rechtsstaat und demokratische Prozesse durch positive Massnahmen fördern • Zielkonflikte sichtbar machen • Rechtshilfe international ausgestalten • Unverhältnismässige Militärausgaben in den Entwicklungsländern reduzieren • Frieden schaffen und sichern
Ökonomisch: Förderung der Wohlfahrt	<ul style="list-style-type: none"> • Die Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wachstum der Entwicklungsländer verbessern • Den nichtstaatlichen Sektor in den Entwicklungsländern fördern • Den Zugang für Produkte aus den Entwicklungsländern auf die Märkte des Nordens erleichtern
Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Armut bekämpfen und soziale Gerechtigkeit fördern • Das Bevölkerungswachstum reduzieren • Eine kohärente und international koordinierte humanitäre Hilfe fördern
Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • In der Schweiz auf ein nachhaltiges Entwicklungsmodell hinarbeiten • Der nachhaltigen Entwicklung international zum Durchbruch verhelfen • Umwelt-, Handels- und Entwicklungspolitik in Einklang bringen • Wirtschafts-, Handels-, Aussen- und Entwicklungspolitik multilateral kohärent gestalten

Abbildung 17: Strategische Zielsetzungen der Nord-Süd-Richtlinien und des Aussenpolitischen Berichts

Im Aktionsplan zur Implementierung der Nord-Süd-Richtlinien der DEZA werden wiederum 47 Vorschläge festgehalten, die in Bezug auf die Umsetzung als prioritär zu behandeln sind. Entsprechend der Kohärenzdefinition teilt Forster die Vorschläge in drei verschiedene Kategorien ein.³¹⁹ Die *erste Stufe* bezieht sich auf die interne Konsistenz der entwicklungspolitischen Massnahmen. Die Handlungsvorschläge zielen darauf ab, die Implementierung (Effizienz und Effektivität) der DEZA-Programme zu verbessern. Zu diesen Handlungsvorschlägen gehören:

- Förderung einer autonomen und partizipativen Entwicklung dezentraler und effizienter öffentlicher Verwaltungen
- Verbesserung der Koordination der Hilfsanstrengungen

³¹⁹ Forster 1999: 305ff.

- Förderung des Privatsektors, im Speziellen kleiner Unternehmen
- Reduktion der Armut
- Gleichberechtigung der Geschlechter
- Förderung nachhaltiger Entwicklung in Entwicklungsländern

Auf einer *zweiten Ebene* kann die Kohärenz von verschiedenen Policies, die direkte Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben können, in Bezug auf die Zielsetzung der Entwicklungspolitik eingeordnet werden. Dazu gehören:

- Respektierung der Menschenrechte, Kampf gegen illegale Kapitalflucht und Korruption, Waffenexporte in Entwicklungsländer
- Höhe der Entwicklungshilfe, Immigrationspolitik, Handlungspolitik (Exportförderung in Entwicklungsländer und Importe aus Entwicklungsländern)
- Integration von Handel und Umweltschutz

Auf der *dritten Ebene* reiht Forster die Kohärenz der Policies zwischen Innenpolitik und Policies gegenüber Entwicklungsländern ein. Der Plan of Action der DEZA nennt hauptsächlich folgende Massnahmen:

- Bekämpfung der Korruption in der Schweiz
- Restriktion der Waffenexporte und des Militärmaterials sowie Verbot von bestimmten Waffensystemen wie Landminen
- Modell nachhaltiger Entwicklung für die Schweiz

Forster schliesst aus dieser Aufteilung, dass die Schweiz das Thema der Kohärenz in der Aussen- und Entwicklungspolitik erkannt hat und ernst nimmt. Sie scheue nicht vor kontroversen und sensiblen Themen zwischen der Schweiz und Entwicklungsländern, wie Steuerflucht, Exportrisikogarantie oder Waffenexporte³²⁰, zurück. Insbesondere erwähnt das Papier Gesetzesänderungen, um die Kapitalflucht und Korruption zu unterbinden, sowie einen restriktiveren Umgang mit Militärexporten. In Bezug auf die Immigrationspolitik hält Forster fest, dass diese eine Revision der bestehenden Politik vorschlägt. Die Immigrationspolitik

³²⁰ Zur Thematik der Kriegsmaterialexporte in Zusammenhang mit den Menschenrechten siehe u.a.: Kälin (1991).

diskriminiere Migranten aus Entwicklungsländern. Ebenso sollten Menschen und Volkswirtschaften aus ärmeren Regionen von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Schweizer Arbeitsmarkt profitieren können. Zuletzt hält der Bericht fest, dass die Leitlinien so lange nicht als Modell betrachtet werden können, solange die industrialisierten Länder nicht selbst eine nachhaltige Politik in die Praxis umsetzen.³²¹

Um die Vorschläge im Aktionsplan der DEZA in Bezug auf die verschiedenen Stufen der Kohärenz einordnen zu können, teilte Forster diese in die entsprechenden Kategorien ein. Das Resultat zeigt, dass entwicklungspolitische Massnahmen nicht länger einzelne Politikbereiche tangieren, sondern departement- und fachstellenübergreifend vollzogen werden müssen. 38 Prozent der Massnahmen betreffen zwei oder mehr Policy-Gebiete, die einen direkten Einfluss auf Entwicklungsländer haben (Stufe 2). 17 Prozent der von der DEZA vorgeschlagenen Massnahmen betreffen sowohl die Innen- als auch die Aussenpolitik (Stufe 3). Forster schliesst, dass insgesamt mehr als 50 Prozent der von der DEZA vorgeschlagenen Massnahmen, die die Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit verbessern sollen, zwei oder mehr Regierungsstellen tangieren.³²² Diese Erkenntnis hat wiederum Auswirkungen auf die Umsetzung und Implementierung der Massnahmen. Es zeigt die Notwendigkeit der Kooperation zwischen den verschiedenen Departementen und Bundesstellen. Während die Richtlinien auf wenig öffentliches Interesse stiessen, so war es doch für die Nichtregierungsorganisationen sowie die auf staatlicher Seite involvierten Akteure ein wichtiger Schritt in der Entwicklung und Formulierung einer auf Kohärenz basierenden Schweizer Entwicklungspolitik.

Obwohl DEZA und SECO gemeinsame Standpunkte in verschiedenen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit wie beispielsweise in der Landwirtschaft, der Kapitalflucht oder der Exportrisikogarantie erarbeitet haben, geht es weiterhin darum, die Implementierung von entsprechenden Massnahmen auf der Agenda kontinuierlich zu fördern. Hierzu wäre eine Stellungnahme auf Ebene der Regierung hilfreich, dass Kohärenz in Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit in allen Departementen auf Direktionsebene gefördert werden soll. Das DAC beschreibt im Synthesis Report on Policy Coherence for Development drei Elemente, die für das Erreichen eines höheren Kohärenzgrades entscheidend sind:

- Politische Unterstützung der Kohärenz und eine Policy, die die Ziele definiert und festlegt, welche Massnahmen im Falle von Interessenkonflikten getroffen werden.

³²¹ Forster 1999: 308.

³²² Ebd.

- Policy-Koordinationsmechanismen, die Interessenkonflikte lösen und Synergien nutzen können.
- Überwachung, Analyse und Berichtswesen für die Rechenschaft und Bereitstellung der Information für Entscheidungsträger.³²³

Die Schweiz hat als eines der ersten Länder innerhalb der OECD erkannt, dass Policy-Kohärenz für die Entwicklungszusammenarbeit einen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellt. 1990 verlangte das Parlament nach einem ganzheitlichen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, worauf 1994 die Richtlinien Nord-Süd durch den Bundesrat verabschiedet wurden. Seit der letzten Überprüfung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit durch das DAC wurden in allen oben aufgeführten Bereichen Fortschritte erzielt. Die folgende Übersicht zeigt, welche Schritte unternommen

³²³ OECD/DAC 2009: 35.

wurden:

Table 1. The building blocks for policy coherence for development in Switzerland

Building block	Progress made by 2009	Recommended next steps
Building Block A: Political commitment and policy statements	A vision for policy coherence has existed since the 1990s (North-South Guidelines).	Switzerland should translate the vision and public support for policy coherence for development into a policy that binds all federal offices, with a clearly-prioritised and time-bound action agenda for making progress on policy coherence for development.
	A parliament postulate in 2007 advocated for more efforts on policy coherence for development.	
	Civil society's awareness of, and engagement in Switzerland is relatively high (see Block 3)	
Building Block B: Policy coordination mechanisms	Consensus culture fosters policy coordination.	Ensure that development concerns are consistently integrated into inter-departmental agreements.
	New interdepartmental agreements / strategy papers since 2006 (FDFA and other Federal Departments) on health, research, and climate, and energy; Africa strategy	
	Inter-departmental Committee on Development and Co-operation (IKEZ) bolstered to ensure consistency of development co-operation with other policies.	Create high-level function for reviewing policies for their compatibility with Switzerland's development goals.
	Advisory Committee on Development advises Federal Council and parliament, but its mandate is limited to internal coherence.	
	Interdepartmental working groups on specific issues (e.g. corruption, climate, migration, etc.) play a role in shaping policies beyond development policy	Continue inter-departmental coordination. Use new thematic networks to create (and monitor) awareness about coherence for development in all policy areas, including in new fields now covered by thematic networks.
	Engagement for supporting whole-of-government approaches (WGA): organisation of a conference on WGA in Conflict Situations and Fragile States (2009)	Build on experience gained in co-operation with fragile states to draw lessons in whole-of-government approaches that could be applied also to policy coherence for development
Building Block C: Monitoring, analysis and reporting systems	Switzerland recognises monitoring, analysis and reporting as weak points in its system.	A more systematic approach to monitoring policies' impacts on development could be taken. Include assessment of development impact in evaluations of domestic policies.
	Two reports with a bearing on policy coherence for development were published by the Swiss administration: MDG progress report, and <i>Les interactions de la Suisse avec le monde</i> (2007).	Switzerland is open to working more with NGOs and think tanks in this area. It should take advantage of these resources, as well as of field staff from cooperation offices and embassies, to monitor the impact of policies on poverty.
	Alliance Sud and Declaration of Berne both produced papers on policy coherence for development.	

Abbildung 18: Kernbereiche für Policy Kohärenz

(Quelle: OECD/DAC 2009: 36)

Auf der Ebene der politischen Unterstützung (Block A) wird erwähnt, dass die Schweiz ihre Ideen zur Kohärenz in ein Grundlagenpapier umgiessen könnte, das für alle relevanten Akteure innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit bindend wäre. Dieses Papier würde klare Zeit- und Zielvorgaben für die Akteure enthalten. Bei den Koordinationsmechanismen befinden wir uns eher auf der institutionellen Stufe. Hier wird darauf verwiesen, dass bei Abkommen zwischen Departementen die entwicklungspolitische Perspektive berücksichtigt werden soll. Die Gründung eines Gremiums, das Policies auf ihre Kohärenz überprüft, wird beispielsweise angeregt. Beim Block C empfiehlt das DAC, die Bemühungen im Bereich des Monitorings zu systematisieren, um zuverlässige Daten für die Entscheidungsträger zu gewinnen. Weiter soll das Wissen von assoziierten Organisationen gezielt genutzt werden. Weiter weist das DAC darauf hin, dass der Begriff der Policy-Kohärenz innerhalb der Schweizer Verwaltung zu stark im Sinne der internen Kohärenz verstanden wird.³²⁴ Das heisst, die Policy-Kohärenz wird vor allem bei Policies innerhalb der Entwicklungshilfe berücksichtigt. Der OECD-Ansatz geht jedoch von einem weiter gefassten Kohärenzbegriff aus, der ebenfalls Policies berücksichtigt, die ausserhalb des Systems der Entwicklungszusammenarbeit liegen.

Auf der Policy-Ebene hat die Schweiz in den letzten Jahren signifikante Fortschritte in Bezug auf die Kohärenz erzielt. Die Fortschritte wurden unter anderem in den Bereichen Handel, Steuern oder auch bei der Rückführung gestohlener Güter in die Entwicklungsländer erzielt. Im Bereich der Landwirtschaft gehört die Schweiz weiter zu den Nationen mit den stärksten Schutzbestimmungen innerhalb der OECD, wenn auch Handelsbarrieren in bestimmten Gebieten abgebaut wurden. Für Importe aus Entwicklungsländern gelten besondere Regeln, die diese Länder bevorzugen. Für Importe aus dem ärmsten Ländern wurden sämtliche Zölle aufgehoben.

Die Policy-Kohärenz der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit muss jedoch weiter gestärkt werden. So stimmte die Schweiz im Rahmen der Doha-Verhandlungen einem Aktionsplan zu, der vorsieht, landwirtschaftliche Produkte aus Entwicklungsländern von Zöllen und Abgaben zu befreien. Dennoch bleibt die Unterstützung der einheimischen Landwirtschaft im Verhältnis des BSP der Schweiz hoch. Auf importierte Produkte, die in Konkurrenz zu einheimischen Produkten stehen, werden nach wie vor hohe Abgaben eingefordert. So heisst es im Bericht, dass nicht nur die Schweiz von einer Senkung der Abgaben auf landwirtschaftliche Produkte profitieren würde, in Form von günstigeren Preisen

³²⁴ OECD/DAC 2009: 37.

für die Konsumenten, sondern auch die Hersteller und Volkswirtschaften aus Entwicklungsländern. Wirtschaftswachstum und Bekämpfung der Armut könnte mit einer solchen Politik auf Schweizer Seite direkt, im Sinne der Zielerreichung innerhalb der Entwicklungspolitik, umgesetzt werden.

Weiter hat die Schweiz Massnahmen der Financial Action Task Force für Geldwäscherei implementiert. Konkrete Schritte wurden unternommen, um illegale Gelder aus Entwicklungsländern, die in die Schweiz geflossen sind, den entsprechenden Ländern zurückzugeben. Die Schweiz arbeitet mit verschiedenen Staaten und Organisationen in diesem Bereich zusammen und gibt ihr spezifisches Wissen weiter. Im Zuge der Finanzkrise könnte sich die Schweiz im Speziellen auch mit der Kapitalflucht sowie den Folgen der Krise für die Entwicklungsländer auseinandersetzen.

Was die Themenvielfalt anbetrifft, so muss sich die Schweiz auf weniger Themen konzentrieren. Die Vielfalt an Themen innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit stellt eine Gefahr in Bezug auf die Wirksamkeit der Arbeit und der eingesetzten Ressourcen dar. Im Sinne der Konzentration auf die komparativen Vorteile der Schweiz sollten die Themen auf diejenigen Bereiche konzentriert werden, in denen die Schweiz über spezifische Stärken verfügt. Somit kann sie ihre Arbeit besser in die internationale Entwicklungszusammenarbeit einbringen und einen Beitrag zur Kohärenz auf dieser Ebene leisten. Obwohl das Schweizer Modell auf einem Multi-Stakeholder-Prinzip aufbaut, das heisst, dass man auf verschiedenen Ebenen die gesetzten Ziele erreichen will, ist eine Konzentration auf weniger Bereiche unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten und unter dem Aspekt der Erreichung der Millenniumsziele ein Schritt, der innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit erfolgen muss.

Die Humanitäre Hilfe

Ein weiteres Beispiel aus dem DAC-Bericht ist die humanitäre Hilfe.³²⁵ Als Depositärstaat der Genfer Konventionen kommt der Schweiz eine spezielle Bedeutung innerhalb der humanitären Gemeinschaft zu. Die Schweiz setzt sich international für das Völkerrecht ein und leistet selbst einen grossen Beitrag zur Bewältigung von humanitären Krisen. Mit der „Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft“ von 2006 besitzt die Schweiz ein Grundlagendokument, das eine Verankerung der humanitären Hilfe innerhalb der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik gewährleistet sowie deren Finanzierung auf ein sicheres Fundament

³²⁵ OECD/DAC 2009: 21.

stellt. Mit dem Bericht „Humanitäre Hilfe des Bundes. Strategie 2010“ verabschiedete der Bund ein Dokument, das den Schweizer Beitrag in der humanitären Hilfe in einem sich verändernden internationalen Umfeld aufzeigt. Dabei bezieht sie sich explizit auf weitere strategische Berichte wie die Strategie 2010 der DEZA.

Die humanitäre Hilfe der Schweiz behält sich offen, in neuen Gebieten wie Seuchen, Klimawandel oder Terrorismus aktiv zu werden. Der Ansatz ist als innovativ zu begrüßen. Allerdings muss wie bei der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit darauf geachtet werden, dass die Ressourcen durch eine zu breite thematische Aufstellung nicht verzettelt werden. Die humanitäre Hilfe der Schweiz orientiert sich nach dem Bedarfsprinzip und greift im Falle von humanitären Krisen ein. Dabei wird grundsätzlich keine Rücksicht auf die Prioritäten der bilateralen Entwicklungsprogramme genommen. Die Hilfe ist schnell, und der Bundesrat hat die Möglichkeit, im Bedarfsfall Zusatzkredite zu sprechen.

Die humanitäre Hilfe besitzt innerhalb der DEZA eine relativ autonome Stellung. Dies führte zu Bedenken, dass die humanitäre Hilfe zu sehr von der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA abgekoppelt wird. Nun hat die DEZA die Büros der humanitären Hilfe und der bilateralen Hilfe im Nahen Osten zusammengelegt. Dies ist ein neuer und innovativer Ansatz. Die Zusammenführung auf organisatorischer Ebene soll den Austausch und die Koordination zwischen den Disziplinen erleichtern. Auch wenn die Herausforderungen, die beiden Bereiche zusammenzuführen, auf konzeptioneller Ebene gross sind, kann der Zusammenschluss doch als Modell für künftige ähnliche Projekte oder als Diskussionsgrundlage dienen.

Was der humanitären Hilfe fehlt, ist ein systematischer Ansatz, der die Erfolge oder Resultate ihrer Arbeit messbar machen würde. Erste Anzeichen sind vorhanden, jedoch tut sich die Organisation schwer, entsprechende Instrumente zu implementieren. Dies ist umso erstaunlicher, als die internationale humanitäre Gemeinschaft in den letzten Jahren viel Energie in die Entwicklung entsprechender Instrumente gesteckt hat und sich in der Folge zahlreiche Initiativen zu diesem Thema entwickelt haben. In einem weiteren Dokument, das die Rahmenbedingungen der humanitären Hilfe in einem multilateralen Kontext umreiss, berücksichtigt die DEZA auch die Notwendigkeit der Koordination auf multilateraler Stufe. Allerdings wird nun sichtbar, dass die Anzahl an Botschaften, Berichten und strategischen Papieren reduziert werden könnte. Eine Hierarchisierung der bestehenden Dokumente ist nicht erkennbar.

Zur Veranschaulichung der Policy-Kohärenz sollen im Folgenden zwei Bereiche aus dem DAC-Bericht der OECD herausgegriffen werden.³²⁶ Der Bereich des Capacity Building³²⁷ bildet einen Schwerpunkt der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Ansatz soll gewährleisten, dass die Ziele erreicht werden. Dabei wird zwischen zwei verschiedenen Arten von Unterstützung unterschieden: einerseits der technischen Unterstützung, die konkrete materielle Investitionen ermöglicht, und andererseits der Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Soft Skills, das heisst die Bildung oder Weiterbildung von Menschen vor Ort. Dabei wird wiederum zwischen vier Dimensionen unterschieden: individuelle Kompetenz, Organisationsentwicklung, Netzwerkentwicklung und Institutionen. Die Schweiz legt dabei ihren Fokus vorwiegend auf die Stärkung von Institutionen. In diesem Bereich wird die Schweiz von den Partnerstaaten als kompetent wahrgenommen, und sie erhält im DAC-Bericht gute Noten für ihre Arbeit. Die Arbeit der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit vor Ort ist auf die Erreichung eines erfolgreichen Outputs ausgerichtet, und die Kooperation im Rahmen der technischen Unterstützung findet in genügendem Ausmass statt. Ein erfolgreicher Ansatz der Schweiz besteht im Aufbau von lokaler Expertise, anstelle der Expertise von eigenen Landsleuten. Was jedoch negativ ins Gewicht fällt, ist das Fehlen einer übergeordneten Strategie oder Anweisung an das DEZA-Personal, wie und in welchem Umfang der Bereich des Capacity Building in die Programm einfließen soll. Als Folge stellt das DAC fest, dass es der DEZA und dem SECO an einer übergreifenden Struktur für die Implementierung des Capacity Building in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit fehlt. Eine entsprechende Strategie würde es erlauben, die Lücke zwischen Theorie und Praxis zu schliessen. Sie würde es ermöglichen, dass alle relevanten Akteure innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit dieselben Ziele in Bezug auf das Capacity Building verfolgten, und dieser Zielsetzung zu mehr Schubkraft und Durchsetzungsvermögen verhelfen. Die verantwortliche Organisationseinheit innerhalb der DEZA müsste gewährleisten, dass das Thema in allen relevanten Projekten, Programmen und Berichten angemessen vertreten ist.

Es besteht für die Schweiz die Herausforderung, die Kohärenz auf Policy-Ebene und auf Policy-Koordinations-Ebene weiter zu stärken. Dazu gehört auch, das Wissen über Kohärenz innerhalb der Verwaltung zu fördern. Es wurde festgestellt, dass innerhalb der Verwaltung unterschiedliche Definitionen von Kohärenz existieren. Vor allem sollte das Konzept nicht ausschliesslich auf die innere Kohärenz reduziert werden, also auf Policies innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch die externe Kohärenz, also auch

³²⁶ OECD/DAC 2009: 19ff.

Policies ausserhalb davon, berücksichtigen. Kohärenz könnte des Weiteren gestärkt werden, wenn ein akteurübergreifender Ansatz bestehen würde. Die Kohärenz müsste über die verschiedenen Departemente und Amtsstellen hinweg als Instrument berücksichtigt werden. Hier existiert noch kein einheitlicher Ansatz innerhalb der Verwaltung. Es ist vorstellbar, dass ein solcher Mechanismus mindestens für die Bereiche Migration, Handel oder Umwelt zwingend notwendig ist. Andere Bereiche könnten in einem zweiten Schritt folgen. Weiter besteht im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass entwicklungspolitisch relevante Themen auch tatsächlich Eingang in die politischen Prozesse finden. Hier existieren keine institutionalisierten Instrumente. Um diese Schritte umzusetzen, sind die Entscheidungsträger auf Daten und Informationen angewiesen. Bis zu diesem Zeitpunkt existiert kein Instrument, das systematisch Daten bezüglich der Auswirkungen der Schweizer Policies auf die Entwicklungspolitik oder deren Ziele sammelt. Hier bietet sich die Zusammenarbeit mit externen Organisationen oder Institutionen an, die über das spezifische Wissen verfügen. Auf internationaler Ebene besteht bereits ein relativ grosses Know-how darüber, wie solche Effekte gemessen werden können.

Die humanitäre Hilfe der Schweiz verfügt über einen klaren Auftrag, ist jedoch nicht in genügendem Ausmass in andere Bereiche der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit integriert. Die humanitäre Hilfe wird zu sehr als separate Disziplin wahrgenommen, und die Abgrenzung zu Kriseninterventionen und Krisenmanagement ist teilweise nicht eindeutig. Hier besteht die Gefahr, dass sich die Policies und verschiedene Akteure innerhalb des Aussendepartements überschneiden. Aus innenpolitischer Sicht gilt es zu vermeiden, dass Diskussionen über Migrationsfragen die Allokation von Geldern beeinflussen.

3.4.2 Institutioneller Approach

Volumen, Kanäle und Allokation

Das Budget der Schweiz für die Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2008 betrug 2.21 Mrd. Franken. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 2007 um 9 Prozent. Dieser Anstieg ist jedoch nicht auf eine reale Erhöhung der Entwicklungshilfe zurückzuführen, sondern aufgrund der Berücksichtigung der Kosten für das Asylwesen. Der Gesamtbetrag entspricht 0.41 Prozent des Bruttoinlandproduktes im Jahr 2008.³²⁸ Die Schweiz gilt international als zuverlässiger Partner in der Entwicklungszusammenarbeit und innerhalb von multilateralen

³²⁷ Capacity Building ist der Aufbau von Kapazitäten bzw. von Kompetenzen, technischer und administrativer Infrastruktur.

³²⁸ Zunahme der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz 2008. Homepage DEZA, 25.3.2009.

Institutionen. Dies hat nebst der inhaltlichen Qualität auch mit dem Finanzierungsmechanismus zu tun. Die Kredite für die Entwicklungszusammenarbeit werden auf Grundlage von mehrjährigen Rahmenkrediten vergeben. Dies sichert die Finanzierung der Vorhaben und Projekte und ermöglicht eine hohe Planungssicherheit. Die Rahmenkredite werden vom Bundesrat an das Parlament gerichtet und beinhalten die strategischen Ziele der zu finanzierenden Vorhaben. Die Rahmenkredite orientieren sich nach der Gliederung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in geografische Gebiete³²⁹ oder nach thematischen Schwerpunkten.³³⁰ Die Nachteile dieses Systems liegen gemäss einer Einschätzung der OECD darin, dass es dadurch zu einer administrativen Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit kommt, da jeder Rahmenkredit zeitlich unterschiedlich gehandhabt wird und thematisch unterschiedlich ausgerichtet ist und andere Ziele verfolgt.³³¹ Zur thematischen und geografischen Aufschlüsselung der Aktivitäten der DEZA hält der GPK-Bericht Folgendes fest³³²: Die DEZA führte zum Zeitpunkt der Prüfung Programme in 17 Schwerpunktländern³³³ und 6 Sonderprogramme³³⁴ durch. Im Bereich der Ostzusammenarbeit unterstützt die DEZA 17 Länder. Hier wird nicht nach Schwerpunktland und Sonderprogramm unterschieden. Die humanitäre Hilfe wird weltweit geleistet und ist nicht nach Ländern aufgeschlüsselt. Die GPK stellt fest, dass nur 18 Prozent der gesamten Mittel der DEZA in den Schwerpunktländern zum Einsatz kommen. Zudem fällt auf, dass ein grosser Teil des Budgets (46 Prozent) nicht eindeutig zugeordnet werden kann. Bei diesem Posten handelt es sich um Beiträge an multilaterale Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen. Diese Gelder sind an keine Bedingungen geknüpft, sondern können von den Empfängern ohne Auflagen nach eigenem Ermessen eingesetzt werden.³³⁵ Unter „sonstige Länder“ fallen vorwiegend Länder, in denen humanitäre Hilfe geleistet wurde.

³²⁹ Entwicklungsländer des Südens, Osteuropas und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS).

³³⁰ Wirtschaftliche Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe, zivile Friedensförderung und Menschenrechte.

³³¹ OECD/DAC 2009: 24.

³³² Bundesrat 2006: 16ff.

³³³ Ein Schwerpunktland erhält eine Kooperationsstrategie und ein Budget von 8 bis 10 Millionen Franken.

³³⁴ Ein Sonderprogramm ist eher kurzfristiger Natur und verfügt in der Regel über ein Budget von 3 bis 6 Millionen Franken.

³³⁵ Bundesrat 2006: 18.

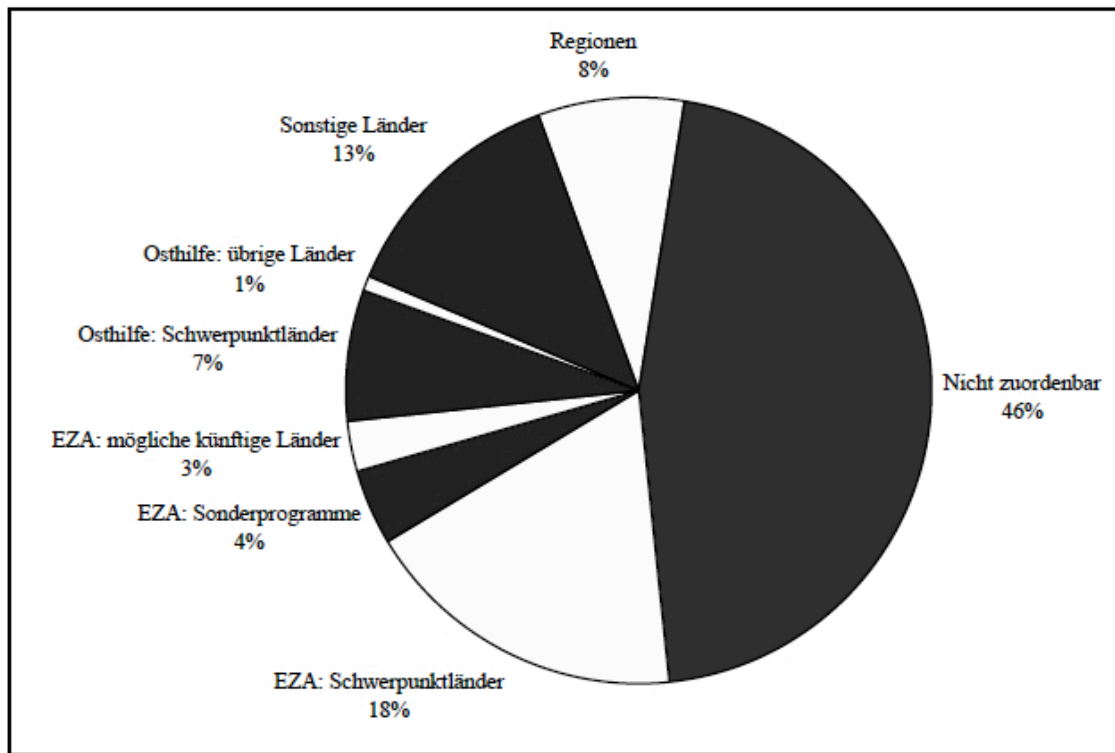


Abbildung 19: Geografische Aufschlüsselung des Budgets der DEZA 2005

(Quelle: Bundesrat 2006: 19)

Die folgende Übersicht zeigt, dass beispielsweise für Palästina, das als Sonderprogramm eingestuft wird, mehr finanzielle Mittel verwendet wurden als für alle Schwerpunktländer zusammen. Ein weiteres Beispiel ist Bhutan, das als zwar Schwerpunktländer gilt, aufgrund der verwendeten Mittel jedoch als Sonderprogramm eingestuft werden müsste.³³⁶

³³⁶ Bundesrat 2006: 19.

Rang	Land	2005 (bis 29.11) in SFr. Anteil		Rang	Land	2005 (bis 29.11) in SFr. Anteil	
1	Schweiz	37'321'464	7.7%	16	Vietnam	10'149'963	2.1%
2	Palästina	23'494'439	4.8%	17	Bolivien	10'044'174	2.1%
3	Pakistan	17'348'513	3.6%	18	Russland	9'422'276	1.9%
4	Afghanistan	17'299'453	3.6%	19	Sudan	8'838'335	1.8%
5	Indien	15'099'126	3.1%	20	Sri Lanka	8'307'767	1.7%
6	Tansania	13'953'165	2.9%	21	Ecuador	7'848'939	1.6%
7	Mosambik	13'255'997	2.7%	22	Benin	7'182'445	1.5%
8	Tschad	13'170'287	2.7%	⋮			
9	Bangladesch	12'735'852	2.6%	40	Nicaragua	4'241'129	0.9%
10	Indonesien	12'641'644	2.6%	⋮			
11	Peru	12'625'406	2.6%	54	Bhutan	2'780'405	0.6%
12	Nepal	12'524'322	2.6%	⋮			
13	Niger	12'244'812	2.5%				
14	Burkina Faso	11'312'301	2.3%				
15	Mali	10'678'133	2.2%	Summe (alle Länder)	486'953'054	100.0%	

Fettdruck: Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit.
Kursivdruck: Sonderprogramme der Entwicklungszusammenarbeit.
Unterstrichen: Begünstigte Länder der Ostzusammenarbeit.

Abbildung 20: Bilaterale Hilfe der DEZA nach Ländern

(Quelle Bundesrat 2006: 20)

Thematische Aufschlüsselung

In der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit des Bundesrates vom Jahr 2003 und in der Zusatzbotschaft von 2001 werden die folgenden Schwerpunkte für die Aktivitäten der DEZA gesetzt:

- Krisenprävention und Krisenbewältigung
- Gute Regierungsführung
- Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit
- Einkommensförderung und Beschäftigung
- Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

In der Botschaft sind keine quantitativen Ziele festgehalten. Ein wesentlicher Grundsatz für die Auswahl der thematischen Schwerpunkte lautet, dass die Schweiz gemäss ihren komparativen Vorteilen entsprechend die Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit gestalten solle. Als Beispiele werden Themen wie Berge, Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft oder nachhaltige Entwicklung genannt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass

die finanziellen Mittel gleichmässig über die Schwerpunktthemen verteilt sind.³³⁷ Zudem ist in der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit festgehalten, dass die DEZA sich pro Region auf zwei bis vier der genannten fünf Schwerpunktthemen konzentrieren soll. Die folgende Grafik zeigt, dass diese Vorgabe in der Vergangenheit nicht immer eingehalten werden konnte.

	Krisen- prävention und Krisen- bewältigung	Gute Regierungs- führung	Einkommens- förderung und Beschäftigung	Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit	Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen
Ost- und Südafrika	15,0	15,6	46,3	11,6	11,5
Westafrika	11,5	23,3	36,8	13,8	14,7
Lateinamerika	5,3	16,3	32,1	22,7	23,6
Südasien und Afghanistan	11,3	16,3	38,0	18,1	16,3
Südostasien und Himalaja	11,7	17,0	40,8	11,5	18,9
Naher Osten und Nordafrika	24,5	14,8	34,6	11,3	14,8
Zusammenarbeit mit Osteuropa	7,1	24,6	36,1	20,0	12,2
Kursivdruck: für jede Region in der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit definierte Schwerpunktthemen. Die Ostzusammenarbeit ist in der Tabelle nur aus infor- mativen Gründen aufgeführt, da insbesondere hier keine Konzentration auf thematische Bereiche vorgesehen ist.					

Abbildung 21: Verteilung der Ressourcen der DEZA

(Quelle: Bundesrat 2006: 22)

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit investiert rund einen Drittel für die armen und ärmsten Länder. Bezüglich der geografischen Allokation der Gelder besteht aber weiterhin Handlungsbedarf. Die DEZA hat begonnen, die Anzahl Empfängerländer zu reduzieren, und folgt damit den Empfehlungen des DAC. Die Ressourcen sollten gesamthaft auf weniger Länder und geografisch konzentrierter eingesetzt werden. Die DEZA scheint gemäss der Beurteilung durch die GPK in keinem Themenbereich besonders spezialisiert zu sein. Bestimmte Themen geniessen in einzelnen Ländern durchaus Priorität. Insgesamt beziehen sich die Projekte jedoch auf 42 unterschiedliche Sektoren. Innerhalb dieser Sektoren ist wiederum keine Priorisierung erkennbar. Zudem hebt der Bericht mit Verweis auf die Empfehlungen der OECD hervor, dass die Schweiz im Verhältnis zum Umfang ihrer bilateralen Hilfe zu viele Länder unterstützt. Dies führt zu einer starken Streuung der Mittel, einem Verlust an Kohärenz und Effektivität und zu hohen Transaktionskosten.

³³⁷ Zwischen 16 und 19 Prozent der bilateralen Hilfe pro Thema.

In einem Aussprachepapier mit dem Bundesrat hält die DEZA drei hauptsächliche Schwerpunktgebiete fest. Diese werden jedoch von der GPK als zu wenig systematisch beurteilt; sie seien nicht aufgrund der komparativen Vorteile der Schweiz ausgewählt worden. Die GPK fordert aus diesem Grund den Bundesrat auf, in der nächsten Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit die Bereiche, in denen die Schweiz über komparative Vorteile verfügt, klar festzulegen und in der Folge das Tätigkeitsportefeuille der DEZA und des SECO neu zu sichten. Eine verstärkte thematische Konzentration entspricht zudem den Vorschlägen der OECD sowie der von der Schweiz unterzeichneten Erklärung von Paris³³⁸. Darin wird unter anderem festgehalten, dass die übermässige Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit auf globaler, nationaler und sektoraler Ebene deren Wirksamkeit negativ beeinflusst³³⁹. Diese Problematik der geografischen Fragmentierung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit kommt in der folgenden Grafik zum Ausdruck.

Table 3. Priority countries and special programmes of the Swiss Development Co-operation system

SDC		SECO		FDFA-PD IV
Six countries and two regions in the East / CIS:		Nine countries in the East/CIS:		Four priority countries, three regions for civilian conflict transformation programmes
Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Moldova, Serbia, Ukraine; Central Asia, South Caucasus	<i>By 2007, phased out from: Bulgaria, Romania</i>	Albania, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Kyrgyzstan, Macedonia, Serbia, Kosovo, Tajikistan, Ukraine	<i>By 2007, phased out from: Bulgaria, Romania</i>	Colombia, Nepal, Sri Lanka, Sudan; South-East Europe, Middle East, Great Lakes
10 poor / poorest countries and two regions: technical co-operation and financial assistance		Seven low or middle income countries: economic and trade policy measures		Three countries for Human Rights dialogue:
2012 onward: Benin, Mali, Niger, Chad, Burkina Faso, Mozambique, Tanzania, Bangladesh, Nepal, Bolivia; Mekong Region, Central American Region	<i>By 2012, phasing out from: Bhutan, Ecuador, India, Pakistan, Peru</i>	Vietnam, Indonesia, Colombia, Peru, Egypt, South Africa, Ghana	<i>By 2012, phasing out from: Bolivia, Nicaragua, Burkina Faso, Jordan, Mozambique</i>	China Iran Vietnam
Seven Special Programmes		<i>Tanzania, Tunisia</i>		Other interventions
Afghanistan, Cuba, Macedonia, Mongolia, Palestinian territories; Great Lakes region, Southern Africa				<i>Depending on trends and events</i>

Abbildung 22: Schwerpunktländer und Spezialprogramme

(Quelle: OECD/DAC 2009: 50)

³³⁸ Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. Online unter:

http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html. Stand: 5.11.2009.

³³⁹ Bundesrat 2006: 26.

Die Auswahl der Länder in denen die DEZA Hilfe leistet erfolgt offiziell nach einem Kriterienkatalog. Diese wurden jedoch über lange Zeit nicht transparent kommuniziert. Es bleibt der Verdacht bestehen, dass politische Motive bei der Auswahl der Partnerländer der DEZA eine Rolle gespielt haben. Ob dabei die politische Orientierung der betreffenden Regierungen eine Rolle gespielt hat, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Zweifelsfrei hatte die DEZA auch in diesem Bereich einen grossen Handlungsspielraum. Angesichts der finanziellen und politischen Dimension dieser Zusammenarbeit, sowie der Zusammenhänge zwischen der Entwicklungs- und Aussenpolitik wäre eine transparente Auswahl und die Kommunikation der Kriterien angebracht gewesen. Im Nachgang zum Bericht der GPK und auf Empfehlung des DAC haben die DEZA sowie das SECO bekannt gegeben, dass sie die Anzahl der Schwerpunktländer reduzieren wollen. Die DEZA möchte die Anzahl von 17 auf 12 reduzieren. Zudem soll es künftig 2 Schwerpunktregionen und 9 Sonderprogramme geben. Dies bedeutet pikanterweise, dass die Anzahl Länder, die von der DEZA unterstützt werden, gleich bleibt, während die finanziellen Mittel zugunsten der Schwerpunktländer konzentriert werden. Das SECO hingegen möchte die Zusammenarbeit auf weniger Länder ausrichten. Falls die Anzahl Einsatzländer vor allem auf Seiten der DEZA nicht wesentlich verringert werden kann, schlägt die GPK vor, die zur Verfügung stehenden Mittel auf die Schwerpunktprogramme zu konzentrieren. Innerhalb der Schwerpunktprogramme seien die Länder Afrikas, im Sinne der Orientierung der Hilfe an der Armut, bevorzugt zu behandeln.³⁴⁰

Die thematische Zusammensetzung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sollte ebenfalls überprüft werden. Die Vorgaben in den zugrunde liegenden Strategien, Leitbildern und Botschaften sind so allgemein gehalten, dass im Grunde das gesamte Spektrum der Entwicklungszusammenarbeit abgedeckt ist. Dies spricht einerseits für das grosse Know-how, das in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit vorhanden ist. Andererseits wirft es aber auch Fragen in Bezug auf die Effektivität der Strategie auf, mit welcher die Schweiz die Prioritäten festlegt. Die Fokussierung auf zwei bis vier Themen, die eine minimale Vorgabe darstellen sollen, wird zudem nicht in genügendem Ausmass berücksichtigt.³⁴¹ Auf inhaltlicher Ebene hält der Bericht fest, dass sich die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf bestimmte Themen konzentriert. Diese Themen sind jedoch häufig sehr breit gefasst, so dass eine genaue Abgrenzung nicht möglich ist. Der Bericht empfiehlt deshalb eine thematische Beschränkung der Aktivitäten im Sinne der komparativen

³⁴⁰ Bundesrat 2006: 23.

³⁴¹ Ebd.

Vorteile der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Dies mit dem Ziel, die Wirksamkeit und somit auch die Nachhaltigkeit der Projekte zu fördern. Weiterer Optimierungsbedarf bestehe in der Kooperation mit anderen Gebern. Somit könnten Transaktionskosten und – durch den Einkauf grosser Mengen – weitere Kosten gespart werden.

Zur Aufteilung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in zwei verschiedene Organisationseinheiten, die zwei verschiedenen Departementen angehören, äussert sich die GPK dahingehend, dass die Aufteilung aufgrund der unterschiedlichen Ansätze durchaus seine Berechtigung hat. Dies allerdings nur unter dem Vorbehalt, dass die Koordination optimiert und die Verantwortlichkeitsbereiche klar und unmissverständlich definiert werden. Zudem wird eine gemeinsame Strategie für die internationale Zusammenarbeit verlangt, die alle bisherigen Strategien und Grundlagenpapiere ersetzt. Im Übrigen ist unklar, inwiefern politischer Pragmatismus in dieses Urteil hineinspielt. Eine Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit unter einem Dach ist aufgrund der enormen finanziellen Mittel, die für die Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet werden, politisch nicht durchsetzbar. Es kann also sein, dass sich die GPK auf das politisch Machbare konzentriert.

Des Weiteren muss die strategische Architektur der DEZA vereinfacht werden. Die Effizienz der internen Führung kann mit der Verbesserung der entsprechenden Referenzdokumente gesteigert werden. Der Aufwand der Erarbeitung der Kooperationsprogramme steht nicht immer in einem gesunden Verhältnis zum operativen Nutzen der Programme. Eine Vereinfachung in diesen Prozessen rechtfertigt sich ebenfalls unter dem Aspekt, dass die Programme und Projekte gemäss den Prinzipien des „Ownership“ in die Strategien und Zielsetzungen der Partnerländer integriert werden sollten.³⁴²

Die Vorsteherin des EDA ist mit einer Reihe der von der Kommission angestellten Überlegungen grundsätzlich einverstanden. So müssten zum Beispiel die strategischen Aktivitäten und die Lenkung der DEZA klarer präsentiert werden; das Instrument der Zielvereinbarungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit müsse rigoros angewendet werden; die aus der Portfeuilleanalyse der DEZA und des SECO hervorgegangenen Entscheidungen über die thematische und geografische Konzentration müssten umgesetzt werden; die Informatikapplikation SAP als Instrument der strategischen Führung müsse optimiert werden und die zwischen dem SECO und der DEZA bestehenden Grauzonen müssten verringert werden.³⁴³

³⁴² Bundesrat 2006: 34.

³⁴³ Ebd.

Auf multilateraler Ebene ortet der DAC-Bericht die Notwendigkeit einer strategischeren Vorgehensweise. Hier wird erwähnt, dass die Schweiz rund 15 Unterorganisationen der UNO finanziell unterstützt. 10 weitere Organisationen werden unregelmässig mit kleineren finanziellen Beiträgen unterstützt. An dieser Stelle wäre eine Konzentration der Aktivitäten im Sinne einer gesteigerten Wirksamkeit eine mögliche Handlungsoption. Zumindest sollte sich die Schweiz im Klaren darüber sein, welche strategischen Ziele sie mit der jeweiligen Unterstützung erreichen möchte und wie viel Mittel sie dafür einsetzen will. Zudem fehlt ein Analyseinstrument für die Messung der Leistung der jeweiligen Institutionen. Die Schweiz könnte sich hier an anderen OECD-Ländern orientieren, die solche Instrumente schon eingeführt haben. Weiter ermutigt die OECD die Schweiz am gemeinsamen Ziel, 0.7 Prozent des Brutto-Inland-Produktes für die Entwicklungshilfe aufzuwenden, festzuhalten und den Anteil der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit kontinuierlich zu erhöhen.

Weiter ortet der DAC-Bericht die Notwendigkeit, die Aktivitäten der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Feld stärker zu dezentralisieren. Vorschläge gehen in die Richtung der Stärkung der lokalen Strukturen und Kooperationsbüros. Beispielsweise könnte der Länderverantwortliche vor Ort über mehr Budgetkompetenz verfügen, im Sinne einer mittelfristig ausgerichteten Planung von spezifischen Aktivitäten vor Ort. Die DEZA hat die Notwendigkeit für mehr Dezentralisierung erkannt und hat erste Schritte zur Stärkung der Kooperationsbüros bereits eingeleitet. Ebenfalls ortet der Bericht Nachholbedarf im Bereich der Kontrolle von Resultaten und institutionellem Lernen. Obwohl die DEZA über entsprechende institutionelle Voraussetzungen für organisationelles Lernen³⁴⁴ verfügt und diese auch in Übereinstimmung mit den DAC-Standards implementiert sind, könnten die entsprechenden Instrumente vermehrt Output-orientiert angewendet werden. Das heisst, ein grösseres Gewicht sollte auf die Messung der konkreten Wirkung und Auswirkung von Programmen und Projekten gelegt werden. Um eine grosse Menge von Assessments zu vermeiden, könnte eine strengere Planung der Qualitätssicherungsinstrumente und die Zusammenfassung von verschiedenen Evaluationen ins Auge gefasst werden. Auf diese Weise könnten Ressourcen gespart werden, ohne dass es zu negativen Auswirkungen auf die Qualität der Evaluationen kommen würde. Das SECO verfügt seit 2000 über ein ISO-Zertifizierungssystem. Ein spezielles Qualitätssicherungsinstrument wurde für die Implementierung der SECO-Strategie 2006 entwickelt. Aufgrund des Strategic Assessment and

³⁴⁴ Zu Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung in der Bundesverwaltung siehe: Ruloff et al. (1999) und Klöti et al. (2000).

Review (STAR) Instruments erreichte das SECO, dass ein hoher Prozentanteil der zur Verfügung stehenden Gelder in die definierten priorisierten Länder floss. Eine Herausforderung liegt in der Entwicklung zuverlässiger Indikatorensysteme und in der Vereinbarung eines Minimalziels mit den Kooperationsbüros. Weiter müssen die Projektziele an die MDGs und an die Armutsreduktionsstrategien der einzelnen Länder gekoppelt werden. Die DEZA und das SECO beabsichtigen, zukünftig vermehrt im Bereich der Evaluation zusammenzuarbeiten. Zudem sollte gewährleistet werden, dass das aus den Evaluationen generierte Wissen auch in die Entscheidungsstrukturen der jeweiligen Organisationen transferiert werden kann. Ein systematischer Ansatz für diese Prozesse auf Ebene der Mitarbeiter ist bislang nicht vorhanden.

In Bezug auf die Höhe der Schweizer Entwicklungshilfe steht die Schweiz momentan in Einklang mit den selbstgesteckten Zielen im Rahmen des Monterrey Abkommens, in dem als Zielwert 0.4 Prozent des BIP für die Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet werden sollte. 2008 bewegte sich die Schweiz bei 0.42 Prozent. Es sind Bestrebungen im Gang, die das Ziel von 0.5 Prozent für das Jahr 2015 verfolgen. Die Erhöhung der Schweizer Entwicklungshilfe in den letzten Jahren beruht vor allem auf Budgetkorrekturen und nicht auf einer realen Erhöhung. Die Schweiz liegt mit ihren Beiträgen mittlerweile unter dem Durchschnitt der OECD-Mitgliedsländer. Eine Erhöhung der Entwicklungshilfe wird in den nächsten Jahren definitiv aus dem In- und Ausland gefordert werden.

Die DEZA soll im Rahmen der Reorganisation besser auf zukünftige Herausforderungen vorbereitet werden. Dies soll unter anderem mit einer neuen einheitlichen entwicklungspolitischen Strategie des Bundesrates erfolgen. Die Reorganisation nimmt Forderungen der Geschäftsprüfungskommission und aus dem Parlament auf. Anfang Mai 2008 hat Bundesrätin Calmy-Rey den neuen Direktor der DEZA, Martin Dahinden, beauftragt, Vorschläge für eine Umstrukturierung der DEZA zu unterbreiten. Ab 2009 wurden auch die Kooperationsbüros im Ausland in die Reform eingeschlossen.

Ziel der Reform ist, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen und die Strukturen zu stärken. Die DEZA verfolgt mit der Reorganisation eine stärkere Präsenz vor Ort in den Partnerländern. Dies soll mit einer Aufwertung der Kooperationsbüros erreicht werden. Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen des EDA und mit der Bundesverwaltung soll sich verbessern. Ziel der Umstrukturierung ist eine klare und effiziente Organisationsstruktur der DEZA. Das Thema der Kohärenz soll umfassend in die Neugestaltung der Organisation einfließen. Wichtiger Bestandteil der neuen Ausrichtung im Rahmen der Empfehlungen von GPK, Parlament und DAC ist die Neupositionierung des

internen Kontrollorgans. Das Audit wird in Zukunft unabhängig operieren und somit eine stärkere Stellung erhalten. Doppelspurigkeiten zu anderen Diensten im Departement sollen damit aufgehoben werden.

Ein weiteres Ziel der Reorganisation ist die bessere Koordination zwischen bi- und multilateraler Zusammenarbeit sowie der thematischen Fachbereiche. Es erscheint sinnvoll, die vorhandenen Ressourcen noch mehr zu bündeln und Synergien zwischen den bis anhin zu autonom funktionierenden Bereichen zu nutzen. Die Übertragung von grösseren Kompetenzen an die lokalen Kooperationsstellen ermöglicht eine grössere Flexibilität in der Programmausgestaltung und dient der Koordination mit anderen Gebern vor Ort.

Auf institutioneller Ebene sollten die Management-Prozesse weiter professionalisiert werden. Dies ermöglicht bei hoher Flexibilität auf Ebene der Kooperationsbüros auch einen einheitlichen Managementansatz auf allen Entscheidungsstufen. Speziell in Bezug auf die Abstimmung dieser Prozesse zwischen DEZA und SECO besteht die Herausforderung der Harmonisierung und der beidseitigen Anpassung. Eine Evaluation der im Rahmen der Reorganisation umgesetzten Massnahmen in Bezug auf die Kooperation zwischen DEZA und SECO erscheint notwendig.

Auf Empfehlung des DAC reduzierte die Schweiz die Anzahl an Empfängerstaaten von 28 auf 17. Eine weitere Reduktion auf zwölf erfolgt ab 2012.³⁴⁵ Das SECO wird seine bilaterale Zusammenarbeit zudem auf deutlich weniger Schwerpunktländer beschränken (Reduktion von zwölf auf sieben Länder): Ägypten, Ghana, Indonesien, Kolumbien, Peru, Südafrika und Vietnam. Alle sieben Länder weisen momentan ein rasches Wirtschaftswachstum auf, streben eine verstärkte Integration in die Weltwirtschaft an und haben eine grosse wirtschaftliche Bedeutung in ihrer Region.³⁴⁶

Die Reduktion der Partnerländer von DEZA und SECO erscheint unter dem Aspekt der Konzentration der Mittel und des effizienten Ressourceneinsatzes sinnvoll. Dieser Ansatz ist jedoch in gewissem Masse bezeichnend für die Führung der Entwicklungszusammenarbeit unter der Ägide des Aussenministeriums. Die Programme der Entwicklungszusammenarbeit bieten gute Kontaktmöglichkeiten zu nationalen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene in den Empfängerstaaten. Diese Kontakte kann die Schweiz in anderen Kontexten nutzen, um ihre Interessen zu verfolgen. Unter dem Druck, die Entwicklungszusammenarbeit effizienter zu gestalten, kommt die Schweiz nicht darum herum, ihre Ressourcen gezielter einzusetzen.

³⁴⁵ Siehe: Bundesrat (2008): Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern vom 14. März 2008: 2960.

³⁴⁶ Homepage SECO: Kredit für handels- und wirtschaftspolitische Massnahmen in Entwicklungsländern: <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=17694>

Auf multilateraler Ebene hat die Schweiz ein positives Image. Das Instrument der Rahmenkredite vermittelt unter den Staaten der internationalen Gemeinschaft das Bild eines zuverlässigen und berechenbaren Partners. Auf Empfehlung des DAC formulierte die Schweiz eine multilaterale Entwicklungsstrategie.³⁴⁷ Die zentralen Punkte sind die Verlinkung von bi- und multilateralen Engagements der Schweiz. Hier besteht grosses Synergie- und Optimierungspotential. Weiter wird die Konzentration auf Institutionen festgehalten, die von grosser Wichtigkeit für die Schweizer Aussenpolitik sind. Innerhalb dieser Institutionen möchte die Schweiz ein relevanter Akteur sein, mit Zugang zu den Informationsflüssen und Entscheidungsgremien. Zweite Priorität haben Institutionen, die sich geografisch oder thematisch mit Themen auseinandersetzen, die sich mit wichtigen Zielen der Schweizer Aussen- oder Entwicklungspolitik decken. Gabriel nennt in Zusammenhang mit kohärenzhemmenden Faktoren auf institutioneller Ebene auch das System der Konkordanz an sich. Während grundsätzlich die grosse Koalition von links bis rechts eine gemeinsame Entscheidungsfindung erschwert, ist auch die Zusammensetzung der Landesregierung an sich ein Konstrukt, das der Kohärenz nicht unbedingt förderlich ist. Denn für ein Exekutivmitglied besteht nur eine geringe Wahrscheinlichkeit, von der vereinigten Bundesversammlung abgewählt zu werden. Der Anreiz, sich in den Dienst des Gesamtbundesrates zu stellen und eine wirklich kohärente Politik zu verfolgen und zu vertreten, ist somit gering.³⁴⁸

3.4.3 Akteurorientierter Approach

3.4.3.1 Organisation/Management

Die DEZA als Hauptakteurin der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit befindet sich seit 2008 in einer umfassenden Reorganisation. Die Reorganisation geht auf einen Führungswechsel in der Leitung, auf politischen Druck im Inland und auf Empfehlungen des DAC der OECD zurück. Insbesondere im Bereich Organisation und Management will sich die DEZA bessere Strukturen geben, um die Entwicklungszusammenarbeit effektiver zu machen. Dieser Restrukturierungsprozess ist noch nicht abgeschlossen, und es bleibt zu diesem Zeitpunkt offen, welche Resultate der Prozess hervorbringt.

Grundsätzlich verfügt die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Ausland über einen guten Ruf. Dies ist unter anderem auf die gute Ausbildung der Mitarbeitenden und auf das hohe Qualitätsniveau der Arbeit zurückzuführen. Die DEZA führt selbst bilaterale Beziehungen zu Empfängerländern, unterstützt Programme von multilateralen Institutionen

³⁴⁷ Homepage DEZA: www.DEZA.admin.ch/ressources/resource_en_96785.pdf

³⁴⁸ Gabriel 2000: 26.

und finanziert Projekte von Schweizerischen Nichtregierungsorganisationen. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit fusst auf der Bedarfsorientierung und orientiert sich auf Ebene der technischen Zusammenarbeit an den ärmsten Ländern der Welt. Zuerst wird ein Landesprofil erstellt, anschliessend werden auf dieser Grundlage die zu realisierenden Schwerpunkte und Projekte festgelegt. Die Aktivitäten sind im Allgemeinen dezentral und siedeln sich in sogenannten „weichen“ Bereichen an wie: Policy-Dialog, Capacity Building, technische Hilfestellungen, Konfliktprävention, Transformation, Umwelt etc.

Das SECO wählt seine Projekte basierend auf Wirtschafts- und Sozialindikatoren aufgrund von eigenen Analyse- und Evaluationsinstrumenten aus. Die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren in der Schweiz sowie im Ausland ist dabei ein wichtiger Bestandteil der Arbeit des SECO. Obwohl die DEZA und das SECO teilweise dieselben Standpunkte vertreten, agieren sie in der Praxis oft unabhängig voneinander. Auf strategischer Stufe kooperieren die Organisationen in Form von gemeinsamen Gremien. Dazu gehört ein strategisches- und vier Steuerungskomitees. Entsprechend ist Raum für Vereinfachungen und Synergien vorhanden, da die Aufgaben teilweise komplementär sind. Aufgrund der Komplementarität der Aufgaben und Instrumente ergeben sich unnötige Transaktionskosten und die Duplikation von Wissen. Diese Ressourcen könnten für Projekte eingesetzt werden. Die Kooperation im Feld zwischen DEZA und SECO hängt gemäss dem Bericht wesentlich von einzelnen Individuen und deren Motivation ab. Hier fehlt es an allgemeingültigen Standards und einheitlichen Prozessen. In diesem Bereich ist Handlungsbedarf vorhanden, insbesondere in Bezug auf den Aspekt der internationalen Harmonisierungsbestrebungen in der Entwicklungszusammenarbeit.

Wie einleitend erwähnt, befindet sich die DEZA seit 2008 in einem Prozess der Reorganisation mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der Organisation zu stärken. Wesentliche Ziele der Umstrukturierung sind die Erreichung eines höheren Kohärenzgrades und eine stärkere Präsenz der DEZA vor Ort in den Partnerländern. Dies soll mit den folgenden Massnahmen erreicht werden:³⁴⁹

- Steigerung der Effektivität
- Restrukturierung der Organisation und Prozesse
- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen EDA und anderen in die Entwicklungszusammenarbeit involvierten Akteuren in der Bundesverwaltung
- Stärkung der Präsenz von Ort in den Empfängerländern

Die Organisation der DEZA wurde angepasst. Es gibt vier Abteilungen, von denen drei schon vorher existierten. Die Gliederung orientiert sich unter anderem an den thematischen Vorgaben der Rahmenkredite: die bilaterale Zusammenarbeit mit den Schwerpunktländern und Spezialprogrammen, die humanitäre Hilfe und der Bereich Ostzusammenarbeit. Neu existiert eine Abteilung für globale Kooperation. Hier sind Themenbereiche angesiedelt, mit denen die Schweiz international einen Mehrwert auf der Policy-Ebene bieten kann. Ebenfalls in diesem Bereich befinden sich die Analyse und Policy-Abteilung, die für den Rückhalt der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in der Schweizer Politik und Bevölkerung zuständig ist. Zudem überwacht sie die Tätigkeiten der DEZA in Bezug auf die Konformität mit den internationalen Stossrichtungen und Vorgaben. Die Global Programm Division ist verantwortlich für die multilateralen Tätigkeiten der DEZA und die Knowledge and Learning Division unterstützt die Akteure, die in spezifischen thematischen Netzwerken, wie sie von der DEZA aufgezogen werden sollen, tätig sind.

Abbildung 23: Organigramm DEZA

³⁴⁹ OECD/DAC 2009: 56.

Weitere Punkte der Reorganisation umfassen die Aufgabe, die Koordination mit anderen Geberländern weiter zu stärken und die Instrumente für die Messung der Resultate von Entwicklungsprogrammen weiter zu entwickeln. Auf operationeller Ebene braucht die DEZA Instrumente, um die Resultate, Abläufe, Prozesse und Budgets transparent darzustellen. Dies darf keine isolierte Massnahme sein. Ein entsprechendes Instrument ist dann am wirkungsvollsten, wenn es über die gesamte Organisation und alle Programme der DEZA angewendet werden kann. Ein Vorteil eines entsprechenden Instruments ist die Aggregierung von Daten für die Mitarbeitenden vor Ort sowie der Zentrale. Dies ermöglicht wiederum eine genauere Steuerung der Programme und Ressourcen. Für die Auswertung der Erfolge der Programme ist ein institutionalisiertes Instrument beider Hauptakteure, DEZA und SECO, notwendig. Aber auch in der inhaltlichen Ausrichtung, Finanzierung und in der Evaluation müssen die Prozesse vereinheitlicht werden.

Die Teilung der Entwicklungszusammenarbeit zwischen DEZA und SECO bleibt eine Herausforderung für die Effektivitätsbemühungen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. In den letzten Jahren wurden aufgrund verschiedener Analysen von Arbeitsgruppen jedoch Massnahmen ergriffen, um die Differenzen auf organisatorischer und strategischer Ebene zu minimieren. Eine Arbeitsgruppe setzte sich speziell mit dem Thema der Eliminierung der Doppelspurigkeiten zwischen DEZA und SECO auseinander. Der Bundesrat kam auf Grundlage der Empfehlungen der Arbeitsgruppen zu dem Entschluss, dass die Zweiteilung der Schweizer Entwicklungshilfe beibehalten werden soll. Allerdings unter dem Ansatz, dass bestehende Doppelspurigkeiten eliminiert und mögliche Synergien genutzt werden sollen.

Beispielsweise wurden in der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern die Verantwortlichkeiten in einem Grundlagenpapier klar definiert und die Instrumente für die regelmässige Kommunikation eingerichtet.³⁵⁰ Als wichtiger Schritt werden die lokalen Vertretungen in den Partnerländern gemeinsam von der DEZA und dem SECO geführt; sie gewährleisten so auch eine kohärente Politik vor Ort. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings muss die Politikkoordination ebenfalls auf der inhaltlich-strategischen Ebene³⁵¹ erfolgen. Ohne dies ist eine Zusammenarbeit auf dem Feld kaum zu realisieren. Die

³⁵⁰ Siehe: Bundesrat (2008).

³⁵¹ Zur Rolle von Eliten und deren Einfluss auf aussenpolitische Entscheidungsprozesse siehe: Gabriel 2000: 28.

Koordination der DEZA und des SECO mit weiteren Stellen der Bundesverwaltung kann jedoch weiter optimiert werden.

Was den Bereich der Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit anbetrifft, so hat sich die Schweiz der Deklaration von Rom und Paris verpflichtet. Der Schweiz wird attestiert, dass sie im Prozess der Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit gute Vorarbeit geleistet hat. Die Zusammenarbeit zwischen DEZA und SECO kann in diesem Prozess weiter vorangetrieben werden, und ebenfalls sollte die Kooperation mit anderen DAC-Mitgliedern gesucht werden, die sich mit ähnlichen Problemstellungen konfrontiert sehen.

Ein Drittel der bilateralen Hilfe der DEZA wird von lokalen Akteuren vor Ort verwaltet und innerhalb von Projekten umgesetzt. Dieser Ansatz ist zu begrüßen, doch der DAC-Bericht hält fest, dass es Optimierungspotenzial bei der Zusammenarbeit mit den lokalen Organisationen vor Ort gibt.³⁵² Beispielsweise existieren keine Kriterien für die Auswahl von Kooperationspartnern oder zur Überprüfung der Wirksamkeit in Bezug auf die Höhe der finanziellen Unterstützung einer Organisation. Für die Führungsstrukturen innerhalb der DEZA existiert kein offizieller, formaler Ansatz, der den Umgang mit lokalen Partnerorganisationen beschreibt. Es ist anzunehmen, dass durch das Fehlen klarer Strukturen im Umgang mit lokalen Organisationen ein Effektivitätsverlust in der Schweizer Entwicklungshilfe entsteht. Es besteht daher die Notwendigkeit, in diesem Bereich einen strategischen Ansatz zu entwickeln und zu implementieren.

Humanitäre Hilfe

Die humanitäre Hilfe besitzt eine wichtige Position innerhalb der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik. Die Schweiz weist zudem eine lange Tradition in diesem Bereich auf und ist somit ein wichtiger internationaler Akteur im Bereich der humanitären Hilfe. Grundlage für die Aktivitäten bildet das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit. Die Strategie 2010 zur humanitären Hilfe konkretisiert den im Bundesgesetz festgehaltenen Auftrag. Sie definiert das Mandat, die Leitlinien, Aufgaben und operativen Tätigkeiten der humanitären Hilfe. Als Depositärstaat der Genfer Konventionen misst die Schweiz dem Völkerrecht eine grosse Bedeutung zu; es spielt innerhalb der Schweizer Politik der humanitären Hilfe eine zentrale Rolle. Die humanitäre Hilfe des Bundes wird vom DAC-Bericht als fortschrittlich eingestuft, denn sie verfügt über innovative Ansätze im Bereich der Disaster Reduktionsstrategien und Cash Distribution.

³⁵² OECD/DAC 2009: 15.

Die Schweiz wendet zwischen 15 und 20 Prozent der Entwicklungshilfe-Mittel für die humanitäre Hilfe auf. Diese wiederum teilen sich zu je einem Drittel in bilaterale Hilfe, Internationales Komitee des Roten Kreuzes und verschiedene UNO-Institutionen auf. Die humanitäre Hilfe ist Teil der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und ist in der Nähe des Hauptsitzes der DEZA in Bern domiziliert und zentralisiert. Die Kooperationsbüros und Botschaften im Ausland verfügen über keine oder sehr beschränkte Aufgaben im Bereich der humanitären Hilfe. Das Personal vor Ort könnte laut DAC-Bericht durch Spezialisten im Bereich der humanitären Hilfe verstärkt werden. In Notsituationen könnten zudem spezielle Kooperationsbüros vor Ort eröffnet werden. Die humanitäre Hilfe des Bundes gilt innerhalb der Verwaltung als gut vernetzt und gut organisiert.

3.4.3.2 Effektivität

Die Diskussion über die Effektivität oder Wirksamkeit über die Entwicklungszusammenarbeit ist so alt wie die Entwicklungszusammenarbeit selbst. Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit hängt von zahlreichen verschiedenen Faktoren ab.³⁵³ Je nach Betrachtungsweise und Gewichtung unterschiedlicher Bewertungskriterien fallen die Schlussfolgerungen entsprechend verschieden aus. Die Literatur und die Forschungsergebnisse zu diesem Thema sind ebenso vielfältig wie die thematischen Ansätze. Hervorzuheben ist jedoch, dass sich in den letzten Jahren die Bemühungen für eine bessere Messbarkeit der Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene verstärkt haben. Nachfolgend sollen die wichtigsten Elemente der Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit in Bezug auf die Schweiz dargestellt werden.

Die wichtigsten Grundlagen für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene in Bezug auf deren Effektivität sind die Paris-Deklaration und der Accra-Aktionsplan. Die Schweiz unterstützt die in den Papieren festgeschriebenen Vorgaben und sieht diese als wichtige Eckpfeiler auf dem Weg zur Erreichung der Millenniumsziele. Innerhalb der internationalen Gemeinschaft leistet die Schweiz namhafte Beiträge zum Thema Effektivitätssteigerung in der Entwicklungszusammenarbeit und allgemein innerhalb von multilateralen Organisationen. Die Schweiz referenziert in offiziellen Berichten auf die erwähnten internationalen Abkommen und verpflichtet sich zu deren Grundsätze. So ist geplant, dass die DEZA und das SECO gemeinsam ein Papier verfassen, in dem sie festhalten, wie die Ziele des Accra-Aktionsplans erreicht werden sollen. Die Umsetzung der

³⁵³ Zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit siehe: Nuscheler (2008).

Zielsetzungen dürfte nicht ganz einfach sein. So ist auch dieser Prozess erst im Gange, und es wird notwendig sein zu prüfen, inwiefern die Vorhaben und Vorgaben umgesetzt werden konnten. Grundsätzlich gilt es jedoch festzustellen, dass dem Thema der Effektivität in der Entwicklungshilfe auf internationaler und auch nationaler Ebene grössere Bedeutung zukommt.³⁵⁴ Unter dem Druck von Budgetdebatten und sinkenden Haushaltsetats besteht für die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit die Aufgabe, die eingesetzten Mittel optimal einzusetzen und die Entscheidungsträger sowie die Öffentlichkeit über die Ergebnisse zu informieren. Die Schweiz misst der Steigerung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit grosse Bedeutung zu, und sie muss sich in diesem Bereich vermehrt engagieren, möchte sie mit den internationalen Entwicklungen Schritt halten. Eventuell bieten die laufende Reorganisation der DEZA und ein allfälliger Wandel in der Unternehmenskultur die Chance, diesen Ansatz in der neuen Organisation wirkungsvoll zu implementieren. Um die Wirkung dieser Anstrengungen multiplizieren zu können, ist es notwendig, die Erfahrungen mit anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zu teilen und aktiv Lernprozesse innerhalb von Organisationen und Institutionen in Gang zu setzen. Hier könnte sich für die Schweiz ein grosser Handlungsspielraum ergeben.

Der GPK-Bericht hält fest, dass die Effizienz der Ausarbeitung der Strategien verbessert werden muss und die Kosten in Relation zu den investierten Geldern im Rahmen eines Projektes gestellt werden sollten. Konkret heisst dies, dass der Erarbeitungszeitraum zu lange dauert und die Kosten im Verhältnis zu den effektiven Programmkosten zu hoch sind. Zudem sollten Partner der DEZA, namentlich das SECO und die Politische Direktion des EDA, formell und früher in die Erarbeitung der Kooperationsstrategien miteinbezogen werden. Auf der inhaltlichen Ebene muss der operationelle Nutzen erhöht werden und es müssen konkrete Erfordernisse und Zielsetzungen bezüglich Themen und Sektoren festgehalten werden. Zudem fehlen konkrete Selektionskriterien für die Auswahl von Projekten.³⁵⁵ Es fehlt der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit an einem System der Überprüfbarkeit der eigenen Arbeit. Es kommen keine Messinstrumente zur Anwendung, die die festgelegten Ziele und Strategien in ihrer Umsetzung beurteilen können.

Bezüglich der Kohärenz mit den übergeordneten strategischen und normativen Vorgaben hält die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) aufgrund der von ihr durchgeführten Fallstudien fest, dass die Kooperationsstrategien, die Projekte vor Ort, die

³⁵⁴ Siehe: Gerster, Richard: Zehn Leitgedanken zur Entwicklungspolitik. Online unter: http://www.gersterconsulting.ch/docs/Helvetas_Entwpol.pdf. Stand: 21.6.2008.

Strategie 2010 der DEZA und die Botschaften des Bundesrates grundsätzlich kohärent sind.³⁵⁶ Der Bericht lässt jedoch weitgehend offen, ob die Übereinstimmung der Kooperationsstrategien mit den weiteren Grundlagen der DEZA eine tatsächliche inhaltliche Übereinstimmung bedeutet oder ob aufgrund der sehr breit gefassten Angaben und allgemeinen Zielsetzungen keine grundlegenden Abweichungen festgestellt werden konnten. Es fällt jedoch auf, dass der GPK-Bericht im Vergleich zum DAC-Bericht über einen geringeren Detaillierungsgrad verfügt. Das DAC ist im Rahmen der OECD auf die Evaluation von entwicklungspolitisch relevanten Themenstellungen auf nationaler und internationaler Ebene spezialisiert, was sich im Vergleich der beiden Berichte relativ klar herausstellt. Berücksichtigt werden muss allerdings die Ausgangslage sowie die Fragestellung, die im Fall der GPK enger gefasst wurde. Zur Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der Paris-Deklaration erstellt das DAC ein Monitoring. Daraus wird ersichtlich, wo der Handlungsbedarf für die Schweiz besteht.

Table 5. Monitoring Switzerland's progress against the Paris Declaration indicators

Indicator	2005 (21 countries)	2007 (21 countries)	2007 (29 countries)	2010 target	Comment
3. Aid flows are aligned with national priorities	43%	43%	39%	85%	Off track: no progress
4. Strengthen capacity by co-ordinated support	20%	50%	39%	50%	On track: target almost achieved
5a. Use of country public financial management systems	47%	43%	36%	(80%)	Moving in the wrong direction, yet above the DAC average
5b. Use of country procurement systems	52%	51%	43%	(80%)	No progress
6. Avoid parallel implementation units	56	59	87	19	Off track - moving in the wrong direction
7. Aid is more predictable	42%	46%	38%	71%	Off track, but right direction
9. Use of common arrangements or procedures	27%	38%	32%	66%	Off track, but right direction
10a. Joint missions	34%	23%	18%	40%	Off track - moving in wrong direction
10b. Joint country analytic work	60%	72%	68%	66%	Target achieved

Abbildung 24: Monitoring Umsetzung der Paris Deklaration für die Schweiz

(Quelle: OECD/DAC 2009: 72)

³⁵⁵ Bundesrat 2006: 15.

Handlungsbedarf besteht vor allem bezüglich der Beseitigung von parallelen Strukturen bei der Implementierung der entwicklungspolitischen Massnahmen und der Entwicklungszusammenarbeit. Das System der Länderstrategien ist noch zu wenig zur Anwendung gekommen, obwohl die DEZA im Rahmen der Reorganisation hier Veränderungen vornehmen will. Ebenfalls negativ ins Gewicht fällt, dass die Anzahl von gemeinsam mit anderen Geberstaaten durchgeführten Programmen ab- und nicht zugenommen hat. Die Schweiz hat sich darüber hinaus in den letzten Jahren speziell im Bereich der Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten engagiert und international profiliert. Die Umsetzung der Paris-Deklaration dürfte in diesem Kontext ein Schritt sein, der noch schwieriger zu vollziehen ist. Weiter stand die Schweiz 2006 mehr als 30 Initiativen vor, die sich mit der Harmonisierung der Hilfe in den Empfängerstaaten befassen.³⁵⁷ Im Rahmen der Reduktion der Partnerländer und Sonderprogramme reduziert die DEZA auch die Anzahl der thematischen Schwerpunkte. In den Bereichen, in denen sie aktiv bleibt, wird sie in Zukunft vermehrt die Zusammenarbeit mit anderen Geberstaaten suchen.

Die Umsetzung einer koordinierten globalen Strategie der Entwicklungszusammenarbeit hat im Rahmen der MDG stattgefunden. Noch ist im Bereich der kohärenten Abstimmungen der Bemühungen der Akteure auf internationaler Ebene viel Arbeit zu leisten. Goetschel et al. erwähnen in Bezug auf die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, dass die bisher erzielten Ergebnisse eine durchmischte Bilanz aufzeigen.³⁵⁸ Studien zeigen je nach Auswahl der Kriterien einen positiven oder negativen Effekt der Entwicklungszusammenarbeit auf die Entwicklung eines Landes. Ein massgeblicher Faktor für diese Art von Überlegungen muss jedoch der Einbezug der Tatsache sein, dass Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit bis zum Ende des Kalten Krieges vorwiegend aufgrund von politischen Präferenzen der Geberländer erfolgten und somit nicht entwicklungsorientiert eingesetzt wurden. Die Entwicklungszusammenarbeit ist somit erst seit ca. zwei Jahrzehnten von dieser programmatischen Ausrichtung befreit.³⁵⁹ Das heisst, dass heute von den Geberländern die Unterscheidung zwischen interessenorientierter und entwicklungsorientierter Zusammenarbeit gemacht werden kann.

Für die negative Entwicklung seien jedoch nicht primär die entwicklungspolitischen Programme, sondern die Auswahl der Länder die Ursache. Oft werden Programme nicht aufgrund von politischen oder ökonomischen Potenzialen, sondern aufgrund strategischer

³⁵⁶ GPK 2006: 14.

³⁵⁷ OECD/DAC 2009: 75.

³⁵⁸ Goetschel et al. 2002: 153.

³⁵⁹ Niggli 2008: 89.

Überlegungen auf Seiten der Geberländer umgesetzt.³⁶⁰ Auswahlkriterien können ehemalige Kolonien, Staaten, welche die politische Linie der Geldgeber in internationalen Organisationen unterstützen, oder Länder sein, welche sich in einer strategisch wichtigen Position befinden.³⁶¹ Niggli unterscheidet grundsätzlich drei Typen zur Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe. Erstens die aussenpolitischen Operationen: Regimes werden mit Zahlungen direkt zu bestimmten Aktionen oder Entscheiden angehalten. Zweitens die Unterstützung für befreundete Regimes: Während des Kalten Krieges war dies die Methode der Wahl, um sich die (ideologische) Unterstützung von Staaten zu sichern. Drittens der Stimmenkauf: Hier geht es darum, dass in zahlreichen multilateralen Organisationen jedes Land eine Stimme besitzt. Die Entwicklungsländer bilden hier eine Mehrheit. Das entsprechende Stimmpotential ist Gegenstand heftigen Werbens von Seiten westlicher Staaten.³⁶²

Die Frage, die sich letztlich aus den Ausführungen über die Verwendung von Entwicklungshilfegeldern ergibt, ist, welcher Anteil der Hilfe schlussendlich bei den Empfängern ankommt. Zu erwähnen gilt es, dass die Kosten zum Betrieb der Entwicklungsagenturen dem Entwicklungshilfebudget angerechnet werden dürfen, **wie** ebenfalls die Beiträge an multilaterale Institutionen, die sich mit Entwicklungspolitik befassen. Ebenso können Gelder, die nicht in die Entwicklungsländer fließen, als Entwicklungsfinanzierung deklariert werden. Beispielsweise sind das die Kosten für die Betreuung von Asylbewerbern im ersten Jahr sowie Stipendien für Studenten aus Entwicklungsländern an den Universitäten der Geberländer. Hinzu kommt, dass zahlreiche Geberländer, entgegen internationalen Beschlüssen, die Entschuldungsbeiträge als entwicklungsrelevant einstufen. Subtrahiert man von diesem Total der Entwicklungshilfe diejenige Hilfe, die für strategische Zwecke oder die Durchsetzung von wirtschaftspolitischen Interessen verwendet wurde, sowie diejenige, die ausschliesslich den Interessen der Geberländer dient, so kamen, wie Berechnungen von Actionaid zeigen, 2003 39 Prozent und 2004 53 Prozent der Hilfe in den Entwicklungsländern an.³⁶³

Konditionalität

Ebenfalls unter das Kapitel der politisch motivierten Entwicklungszusammenarbeit fällt die Thematik der Konditionalität. Darunter wird die Vergabe von Hilfgeldern unter gewissen

³⁶⁰ Goetschel et al. 2002: 153.

³⁶¹ Ebd.

³⁶² Niggli 2008: 93f.

³⁶³ Vgl. Niggli 2008: 107f.

Bedingungen verstanden. Die spezifischen Interessen, können in direktem Bezug zur Verwendung der gesprochenen Hilfgelder stehen oder aber davon völlig losgelöst sein. Die Konditionalität impliziert, dass der Empfänger die Hilfgelder nur dann empfängt, wenn er spezifische Forderungen des Gebers erfüllt. Insbesondere die Politik der Strukturanpassung, wie sie von den internationalen Finanzierungsinstitutionen in zahlreichen Entwicklungsländern angewandt wurde, fand eindeutig unter dem Zeichen der Konditionalität statt. Gelder wurden unter der Voraussetzung gesprochen, dass makroökonomische Bedingungen in den jeweiligen Volkswirtschaften nach den Vorgaben der Finanzierungsinstitutionen angepasst worden waren. Niggli verweist in diesem Zusammenhang auf den Unterschied dieser Politik zur Politik der aussenpolitischen Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe hin. Bei den Strukturanpassungsprogrammen standen weniger direkte aussenpolitische Interessen der Geberländer im Vordergrund als die Überzeugung, mit gezielten Massnahmen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Empfängerländern nachhaltig zu verbessern.³⁶⁴

Die Schweiz verzichtet von Seiten der staatlichen Entwicklungshilfe weitgehend auf dieses Instrument, da sie ihre Entwicklungszusammenarbeit bedürfnisorientiert ausrichtet. Es fehlen ihr die politischen Strukturen und Ambitionen, um eine Machtpolitik über die Entwicklungszusammenarbeit zu betreiben. Allerdings erfolgt die Zusammenarbeit stets im sogenannten „wohlverstandenen Eigeninteresse“. Gemeint ist, dass die Hilfe so ausgerichtet sein sollte, dass die Schweiz wirtschaftliche oder politische Vorteile im Gegenzug erwarten kann.

Bei der sogenannten gebundenen Hilfe geht es um Gelder, die als Entwicklungshilfe deklariert werden. In Wirklichkeit hält sich jedoch der Entwicklungseffekt in engen Grenzen, da gebundene Hilfe vorwiegend der Wirtschaft des Geberstaates von Nutzen ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn bei einem Projekt in einem Entwicklungsland Firmen aus dem Geberland mit der Ausführung beauftragt werden. Heute existieren Richtlinien, die den prozentualen Anteil an gebundener Hilfe innerhalb der OECD auf ca. 10 Prozent sinken liessen.³⁶⁵ In der Schweiz beträgt der Anteil 4 Prozent.

Niggli weist zudem auf die problematische Verwendung der technischen Zusammenarbeit hin. Diese beinhaltet die Weitergabe von Know-how in Form von Personal, Schulungen, Forschung und die damit verbundenen Kosten. Der Anteil der technischen Zusammenarbeit am Gesamtbudget der Entwicklungszusammenarbeit betrug gemäss OECD

³⁶⁴ Niggli 2008: 101.

2003 23 Prozent. Der Nutzen dieser Form der Zusammenarbeit wird von Experten teilweise in Frage gestellt. Sie gilt als teuer und zu wenig an den Bedürfnissen der Lokalbevölkerung orientiert. Die Koordination dieser Art von Hilfe ist nicht immer gewährleistet und fällt teilweise unter die gebundene Entwicklungshilfe. In der Schweiz beträgt ihr Anteil 14 Prozent am Gesamtbudget.³⁶⁶

Neben den institutionellen Verbesserungsmöglichkeiten und den im Rahmen der Reorganisation der DEZA bereits erwähnten geplanten oder bereits umgesetzten Massnahmen gibt es im Hinblick auf die Effektivität der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zusammenfassend folgende Punkte zu erwähnen. Ein wichtiger Schritt, um die Kohärenz in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, wurde in der gemeinsamen Kooperationsstrategie zwischen DEZA und SECO getan. Diese beiden Einheiten, die beide mit entwicklungspolitischen Fragestellungen konfrontiert sind und die in der Vergangenheit zu wenig kooperiert haben, haben sich in den letzten Jahren substantiell aufeinander zu bewegt und bereits gute Grundlagen für weitere Zusammenarbeitsmöglichkeiten geschaffen.

Auf internationaler Ebene hat sich die Schweiz aktiv in wesentliche Prozesse zur Verbesserung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit eingebracht. In offiziellen Dokumenten wird auf die Paris-Deklaration³⁶⁷ oder die Accra-Agenda³⁶⁸ verwiesen. Dies bestätigt die Bemühungen der Schweiz, ihre Entwicklungspolitik mit der internationalen Agenda abzustimmen und somit einen Beitrag an die Erhöhung der Wirksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu leisten. Auf operationeller Ebene zeichnet sich die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit durch eine Vielzahl von Projekten auf lokaler Basis aus, welche im Rahmen einer Landesstrategie umgesetzt werden. Sie nimmt dabei Rücksicht auf die individuellen Gegebenheiten vor Ort und berücksichtigt die lokalen Kontexte. Während die Schweiz in gewissen Bereichen sehr gute Arbeit leistet, ist der organisatorische Aufwand für die Betreuung der zahlreichen Projekte beträchtlich. Der Projekt-Ansatz ermöglicht zwar eine schnelle und unkomplizierte Umsetzung von Projekten.

³⁶⁵ Die USA und Italien legen den Anteil ihrer gebundenen Hilfe nicht offen. Nach Angaben von Actionaid beträgt der Anteil von gebundener Hilfe im Jahr 2003 für die USA 70 Prozent und für Italien 90 Prozent.

³⁶⁶ Niggli 2008: 104.

³⁶⁷ Paris-Deklaration: ist ein internationales Konsenspapier, das am 2. März 2005 in Paris verabschiedet wurde. Es ist auch massgeblich aus dem Folgeprozess des Monterrey Consensus heraus entstanden, fasst neuere Entwicklungen und Erkenntnisse zusammen und legt wesentliche Grundvoraussetzungen für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit fest.

³⁶⁸ Aktionsplan von Accra: Das Abschlussdokument des Forums, der Aktionsplan von Accra, ergänzt die Erklärung von Paris in Bereichen, in denen im bisherigen Umsetzungsprozess Hindernisse aufgetreten sind. Es stellt die Effektivität von Entwicklungsleistungen in einen breiteren entwicklungspolitischen Zusammenhang. Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter, Umweltschutz sowie Aspekte guter Regierungsführung sind im Aktionsplan als zentrale Faktoren wirksamer Entwicklungszusammenarbeit verankert.

Auf der anderen Seite fehlt durch diese Vorgehensweise ein systematischer Ansatz im Rahmen einer thematischen Landesstrategie. Ebenso können die zahlreichen thematischen Projekte nur unzureichend in die Bemühungen der anderen Geberländer integriert werden. Auf dieser Ebene muss ein spezifischer Beitrag klar erkennbar sein, um diesen in einen grösseren Kontext der internationalen Gebergemeinschaft einzugliedern. Hier besteht ein Optimierungspotential für die Schweiz, ihre Anstrengungen thematisch zu vereinheitlichen und sektoral zu organisieren. Der bereits erwähnte Ausbau von Führungs- und Evaluationsinstrumenten, der es den Entscheidungsträgern vor Ort erlaubt, Prioritäten zu setzen, bildet eine Voraussetzung für diesen Prozess.

3.5 Multilaterale Politik

3.5.1 Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Im Zuge der Globalisierung können Probleme nicht mehr isoliert betrachtet werden. Die zunehmende Vernetzung in den internationalen Beziehungen führt zu der Erkenntnis, dass regionale und globale Probleme nur mit gemeinsamen Anstrengungen der involvierten Staaten gelöst werden können. Internationale Organisationen dienen als Plattform für diese Aufgaben. Die Schweiz hat sich insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges internationalen Organisationen zugewandt und verfolgt heute eine aktive Politik innerhalb der Organisationen, in denen sie vertreten ist.

Die multilaterale Zusammenarbeit kann gemäss Schümperli als finanzielle Zusammenarbeit zwischen Staaten, internationalen Organisationen im Rahmen der Vereinten Nationen, den Institutionen von Bretton Woods und anderen internationalen Finanzinstituten, insbesondere den regionalen Entwicklungsbanken, bezeichnet werden.³⁶⁹ In der Schweiz hat sich die Einstellung der Bevölkerung bezüglich des Engagements in multilateraler Form kontinuierlich positiv verändert. Wurde 1986 der Beitritt zu den Vereinten Nationen noch abgelehnt, erfolgte in den neunziger Jahren beziehungsweise zu Beginn des neuen Jahrzehnts der Beitritt zu den Vereinten Nationen sowie zu den Bretton Woods Institutionen.

Der Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen 2002 markiert ein wichtiges Ereignis in Bezug auf die multilaterale Zusammenarbeit der Schweiz. Obwohl sich die Schweiz schon vor ihrer offiziellen Mitgliedschaft als Beobachterstaat aktiv an gewissen Themen beteiligt hatte, gewann die Schweizer Arbeit innerhalb der Institution mit dem Beitritt eine neue Qualität. Mit der Mitgliedschaft besitzt die Schweiz die Möglichkeit, sich in

³⁶⁹ Schümperli 2007: 74.

zahlreichen globalen Foren einzubringen und ihre Positionen zusammen mit gleichgesinnten Staaten zu vertreten. Ein Meilenstein in der Geschichte der multilateralen Zusammenarbeit bilden die „Millennium Development Goals“ (MDGs). Die MDGs sind wiederum das Resultat von zahlreichen internationalen Konferenzen, die im Rahmen der Vereinten Nationen seit den neunziger Jahren durchgeführt wurden, um die gemeinsamen globalen Probleme zu bewältigen.

Die Schweiz trägt die MDGs, wie alle Staaten der Vereinten Nationen, mit. Die Umsetzung dieser grossen Aufgabe gestaltet sich jedoch schwierig. Die als neues Paradigma der Entwicklungszusammenarbeit gefeierten MDGs sollten aus Schweizer Sicht in die bestehenden Programme integriert und in Absprache mit weiteren involvierten Partnern zum Erreichen der Ziele beitragen. Allerdings hält der Bundesrat fest, dass die Schweiz weitere Anstrengungen unternehmen muss, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Ebenfalls ist zu bezweifeln, dass die Entwicklungsländer die Ziele, die sie erreichen möchten, mit dem bisher betriebenen Aufwand erreichen werden. In Bezug auf Afrika geht man davon aus, dass die Mehrzahl der Länder bis 2015 sich nicht aus extremer Armut befreien oder die gesteckten Ziele im Gesundheits- oder Umweltbereich erreichen wird. Ebenfalls sei an dieser Stelle auf kritische Autoren wie Francine Mestrum hingewiesen, die die Entwicklungspolitik westlicher Staaten nicht als adäquates Mittel zur Lösung der Probleme der unterentwickelten Ländern, sondern eher als Ausgleichsmechanismus zur bestehenden ungleichen Wirtschaftsordnung sehen.

Die Schweiz verfolgt in ihren Entwicklungsbemühungen einen dualistischen Ansatz. Sie setzt einerseits auf die bilaterale und andererseits auf die multilaterale Zusammenarbeit. Priorität wird unter dem Aspekt der aufgewendeten Ressourcen der bilateralen Zusammenarbeit eingeräumt. Die Schweiz unterstützte jedoch schon vor ihrem Beitritt die wichtigsten entwicklungspolitischen Fonds der Vereinten Nationen. Die Schweiz achtet darauf, dass sie ihre bi- und multilateralen Aktivitäten komplementär gestalten kann. Weiter ist es ihr ein Anliegen, dass die verwendeten Gelder in Übereinstimmung mit den politischen Strategien stehen, die die Schweiz international vertritt.

Historisch versuchte die Schweiz, mit ihrem guten internationalen Netzwerk ihre Position in der internationalen Gemeinschaft zu festigen. Insbesondere der internationalen Drehscheibe Genf kam hier eine besondere Bedeutung zu. Es gelang der Schweiz in der Vergangenheit stets, sich international gut zu positionieren und sich als wichtigen und zuverlässigen Partner zu präsentieren. Die Schweiz erschuf sich mit ihrem Engagement ein

progressives Image und vertrat auf der anderen Seite gewisse Werte und Normen wie die Menschenrechte innerhalb der internationalen Beziehungen sowie Institutionen.

Millennium Development Goals (MDG)

Die Diskussion um die Konzentration der Entwicklungshilfe fand in der Verabschiedung der MDGs ihren vorläufigen Höhepunkt. Die MDGs werden von sämtlichen Staaten der Welt mitgetragen und zielen konkret auf die Verbesserung der Lebensumstände der ärmsten Menschen ab. Die MDGs resultieren aus einem politischen Prozess, der in den neunziger Jahren begonnen hat. Konkret wollten westliche Staaten Entwicklungsländer zu einem Einsatz eines festen Prozentsatzes ihres BIP in die sozialen Grundbedürfnisse bewegen, und zwar dies mit entsprechender Unterstützung der Geberstaaten. Aufgrund der geringen Wirksamkeit des Programms lancierte der Entwicklungsausschuss der OECD die grundlegenden sieben Ziele, die später in die Formulierung der MDGs einfließen.

Da die Millenniumsziele nicht aus einem Verhandlungsprozess der UNO hervorgegangen sind, fehlte ihnen zu Beginn die politische Unterstützung durch diverse Kreise der Entwicklungspolitik auf globaler und nationaler Ebene. Zwei Faktoren verliehen der Diskussion über die MDGs jedoch zusätzlich an Dynamik. Einerseits wurden mit dem Ende des Internetbooms 2001 die Hoffnung vieler Leute auf einen Entwicklungsschub durch die zunehmende Globalisierung gedämpft. Andererseits zeigten sich in den Anschlägen vom 11. September 2001 politische Spannungen, die sich in den Zentren der Weltwirtschaft zu entladen begannen. Gemässigte Stimmen drängten auf einen entwicklungspolitischen Ansatz bei der Lösung dieser Konflikte, anstelle des amerikanischen „Krieges gegen den Terrorismus“, wie er unter der Bush-Administration geführt wurde.

Heute bilden die MDGs zweifellos den globalen Referenzrahmen entwicklungspolitischer Tätigkeit. Die Ziele verfügen heute über eine hohe Akzeptanz sowohl in den Geber- als auch in den Empfängerländern. Während sich die Ziele eins bis sieben auf soziale Ziele beziehen, wie beispielsweise die Reduzierung der Armut oder den Zugang zu Wasser und Bildung, setzt sich das achte Ziel mit der globalen Wirtschaftsordnung auseinander. Somit befindet sich dieses Ziel im Zentrum der heutigen Diskussion um die Ursachen von globaler Armut einerseits und möglichen Massnahmen zur Bekämpfung dieser Armut andererseits. Auch wenn die globalen Probleme nicht allein aufgrund der einseitigen Austauschbeziehungen zwischen dem Norden und dem Süden gelöst werden können, liegt in diesem Punkt ein zentrales Element der Diskussion um die Entwicklungspolitik. Das Ziel sieht in einer vagen Beschreibung vor, ein geregeltes, voraussehbares, nicht diskriminierendes

internationales Handels- und Finanzsystem aufzubauen. Auch wenn dieses Ziel nicht oder nur schwer und in Teilschritten zu erreichen ist, kann es als Erfolg angesehen werden, die ungleichen Austauschbeziehungen als Mitursache für die globale Armut beim Namen zu nennen.

Kritische Stimmen befürchten, bei den MDGs handle es sich im Grunde um ein Entwicklungsrezept in Anlehnung an die sechziger Jahre. In dieser Zeit versuchten Geberländer, mit grossen Infrastrukturprojekten und Kapitalinvestitionen das Wirtschaftswachstum der betreffenden Länder zu fördern. Die Vernachlässigung von regionalen und lokalen Kontexten und die mangelnde Orientierung der Hilfe an den Bedürfnissen der Menschen liessen diese Politik im Grunde scheitern. Was unterscheidet nun die MDGs von den genannten Ansätzen der Entwicklungspolitik der sechziger Jahre? Im Wesentlichen ist es der Ansatz, sich eben genau an den konkreten Bedürfnissen der Menschen zu orientieren. Die Halbierung der Armut und der verbesserte Zugang zu gesundheitlicher Versorgung oder Bildung bildet die fundamentale Neuausrichtung der Entwicklungspolitik im Gegensatz zu früheren Ansätzen. Zudem verfolgen die MDGs keine makroökonomischen Ziele, wie sie in der Vergangenheit von IWF und Weltbank verordnet wurden. Die Entwicklungsstrategie und Wirtschaftspolitik der Länder werden durch die Umsetzung der Ziele selbst nicht tangiert, sie bleiben den Empfängerländern selbst überlassen.

Für die Erreichung der Ziele genügen die Anstrengungen der Regierungen der Geber- und Empfängerländer jedoch nicht. Die Akteure der Zivilgesellschaft werden wesentlich zum Erfolg oder zum Misserfolg der Ziele beitragen. Denn nur eine grosse Anzahl von involvierten Akteuren kann Veränderungsprozesse dieser Grössenordnung bewirken. In Bezug auf die Finanzierung sind höhere Investitionen in den betreffenden Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich. Grundsätzlich sollen die MDGs gemeinsam von den Empfänger- und Geberländern finanziert werden, wobei wirtschaftlich starke Staaten wie China oder Indien für ihre Programme selbst aufkommen. Die Entwicklungsländer sollten in der Folge ihre Steuereinnahmen bis 2015 um 4 Prozent erhöhen, während die Geberländer bis 2015 0.54 Prozent ihres Wirtschaftsproduktes für die Entwicklungsziele aufwenden. Kummuliert mit den Aufwendungen, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit den MDGs stehen, macht dies eine schrittweise Erhöhung auf 0.7 Prozent aus. Innerhalb der Diskussion um die Erreichung der MDGs hat sich die Frage der Finanzierung als zentral herauskristallisiert. Angeschoben wurde die Debatte durch die UNO-Konferenz „Financing for Development“ im Jahr 2002 in Monterrey. Innerhalb der EU haben sich die sogenannten alten EU-Mitglieder darauf geeinigt, ihre Entwicklungsbudgets bis 2010 auf 0.56 Prozent und

bis 2015 auf 0.7 Prozent ihres Wirtschaftsproduktes zu erhöhen. Die neuen EU-Staaten stellen bis 2010 0.18 Prozent und bis 2015 0.33 Prozent für die Entwicklungshilfe zur Verfügung.

Die Schweiz trägt als Unterzeichnerstaat die MDGs aktiv mit. Die Regierung versuchte bereits zweimal, den Anteil der Entwicklungshilfe auf 0.4 Prozent zu erhöhen. Konjunkturelle Gründe bewogen den Bundesrat, auf die Erreichung des Ziels zu verzichten. Seit 2003 zählt die Schweiz in Übereinstimmung mit den OECD-Staaten nicht direkt relevante Entwicklungshilfegelder zum Budget für Entwicklungshilfe. Dies kam einer Praxisänderung in der Entwicklungsfinanzierung des Bundes gleich, nachdem er sich in den Jahren zuvor international für die vorherige Variante ausgesprochen hatte. Den Bemühungen der Schweiz, den Anteil für Entwicklungshilfe am Gesamtbudget auf 0.7 Prozent anzunähern, steht ein bundesrätlicher Beschluss entgegen, der eine maximale Erhöhung der Gelder um 3 Prozent pro Jahr vorsieht. Bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 3 Prozent stagniert das Entwicklungshilfebudget der Schweiz bei 0.4 Prozent.

International könnte die Schweiz damit in Bedrängnis geraten, da sie zu den absoluten Globalisierungsgewinnern gehört und eine plausible Erklärung für ein Ausbleiben der Anpassung an das Ziel der 0.7 Prozent kaum vorhanden sein dürfte. Das Parlament stimmte im Juni 2008 über eine Petition ab, die von einer breiten Allianz aus sozialen und entwicklungspolitischen Organisationen und Verbänden getragen wird. Diese sieht die Erhöhung der Beiträge für die Entwicklungshilfe auf 0.7 Prozent vor. Diese wurde abgelehnt, und die Schweiz verwendet weiterhin 0.4 Prozent ihres Volkseinkommens für die Entwicklungshilfe. Mögliche Gründe für das Abstimmungsergebnis ist die anhaltende Kritik gegenüber der DEZA, die daraus resultierende Diskussion über eine Neuaufteilung der Aufgaben zwischen DEZA und SECO sowie die angekündigte Reorganisation der DEZA nach dem Abgang des Direktors Walter Fust. Weiter waren parteipolitische Gründe ausschlaggebend, da es bei der Auseinandersetzung um die Entwicklungszusammenarbeit um ein „Kräftemessen“ zwischen linken und rechten Kräften gehandelt haben dürfte.³⁷⁰

Die steigende internationale Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit verdeutlicht den Handlungsbedarf im Bereich der Armutsbekämpfung, der Verbesserung der gesundheitlichen Rahmenbedingungen oder der Bildung. Die Entwicklungszusammenarbeit wird heute als Teil einer Global Governance verstanden. Dies im Sinne einer gemeinsamen Herangehensweise an lokale und zugleich grenzüberschreitende Probleme. Migration, Armutsreduktion oder internationaler Terrorismus sind beispielsweise Aufgabengebiete, die mit dem Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit in einem Zusammenhang stehen.

³⁷⁰ Vgl. „Nationalrat gegen mehr Entwicklungshilfe“, in: NZZ, 10.6.2008.

Entwicklungspolitik bildet einen wichtigen Bestandteil der internationalen Politik. Dabei stellt sich die Frage nach den Interessen der Staaten an dem Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit. Die Diskussion weist in eine klare Richtung. Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit werden international zunehmend als Instrument der Aussen- und somit Interessenpolitik verstanden. Zudem kann ein Trend zur aktiven Vernetzung von Staaten in diesen Bereichen festgestellt werden. Als Beispiel können die Aktivitäten Chinas in Afrika aufgezählt werden. Chinas Investitionspolitik und Suche nach Zugang zu natürlichen Ressourcen werden zusammen mit entwicklungspolitischen Tätigkeiten in den betreffenden Ländern umgesetzt.

In der Diskussion um die Entwicklungspolitik darf nicht vergessen werden, dass Entwicklungspolitik nicht die Lösung der globalen Probleme wie Hunger oder Armut ist. Sie ist vielmehr Teil einer Lösung dieser Probleme und sollte nicht als Gegenstand der alleinigen Problemlösung behandelt werden. Entwicklungspolitik kann als Faszilitator in bestimmten Bereichen wirken. Die konkreten Schritte müssen jedoch von den lokalen Regierungen, Behörden und der Zivilbevölkerung ausgehen. Es gibt allerdings Faktoren, die die Entwicklungshilfe positiv oder negativ beeinflussen können. Es sind dies die makroökonomischen Beziehungen und die Politik zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen. Niggli identifiziert drei Bereiche, die die Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit aufzeigen. Diese sollen im Folgenden kurz diskutiert werden.

Zum Ersten zeigt Niggli auf, dass die Situation in Entwicklungsländern oft zu Recht mit der Qualität der Regierungen und den politischen sowie wirtschaftlichen Eliten zusammenhängt. Das Fehlen von staatlichen Institutionen und ihre geringe Reichweite führen einerseits dazu, dass zahlreiche Menschen einerseits nicht von staatlichen Leistungen profitieren können, und andererseits, dass sich das System nicht aus sich selbst heraus reformieren kann. In zahlreichen Ländern wurde bis anhin noch kein Konsens über das gesellschaftliche Zusammenleben gefunden. Diese Auseinandersetzungen gehen häufig auf die postkoloniale Vergangenheit dieser Staaten zurück. Die Extremform solcher Auseinandersetzungen bildet der sogenannte „failed state“. Eine nachhaltige politische oder wirtschaftliche Integration in übergeordnete Institutionen ist häufig nicht möglich.

Niggli weist darauf hin, dass institutionelle Lernprozesse in Entwicklungsländern nicht übersprungen werden können, wie dies in den neunziger Jahren angenommen wurde. Weltbank und Geberländer versuchten mit capacity building, Anpassung der Institutionen an westliche Standards und Übernahme von Verfassungs- und Rechtstexten eine Entwicklung

von aussen über die lokalen Verhältnisse zu stützen. Wichtig ist gemäss Niggli die Rolle von externen Kräften wie der Regierungen der Industrieländer, mächtigen Nachbarstaaten, Organisationen der internationalen Gemeinschaft oder multilateralen Institutionen. Diese besitzen die Möglichkeit, den Verlauf von Entwicklungsprozessen massgeblich zu beeinflussen, indem „Stabilität“ auf Kosten von demokratischen Freiheiten erwünscht wird und zweifelhafte Regimes gestützt werden. Dies kann zu einer Militarisierung von Konflikten führen. Andererseits besteht die Möglichkeit, von aussen Druck auf Regierungen auszuüben, um nach konstruktiven, gewaltfreien Lösungen zu suchen und Kontakte zu anderen Regierungen zu pflegen. Diese Faktoren können innenpolitische Fortschritte herbeiführen.

Entwicklungspolitik kann an dieser Stelle wichtige Dienste leisten. Allerdings ist in diesen Zusammenhang das Prinzip der Konditionalität zu beachten. Die Güterabwägung zwischen Druck ausüben und Kontakt zu einem Regime zu bewahren, um ein Minimum an Einfluss ausüben zu können, ist ein schwieriger Prozess, der im Idealfall mit internationalen Partnern abgestimmt werden sollte. An diesen Ausführungen zeigt sich jedoch auch, dass Entwicklungshilfe sehr schnell in politische Kontexte verwickelt wird und demnach nicht mehr neutral sein kann. Die entwicklungsfördernde Wirkung der Konditionalität in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wurde durch die Politik der Strukturanpassungsprogramme der Geberländer relativiert. Mangelnde Erfolge in der Anwendung dieses Konzeptes führten zur Diskussion rund um das Thema „ownership“. Gemeint ist, dass der Wandel nicht von aussen diktiert werden kann, sondern von der betreffenden Gesellschaft von innen heraus vollzogen werden muss.

Ende der neunziger Jahre setzte der IWF den neuen Ansatz um, indem er denjenigen Ländern einen Schuldenerlass gewährte, die selbst Strategien zur Reduktion von Armut erarbeiteten und darlegten, wie die frei gewordenen Mittel zur Armutsbekämpfung verwendet werden. Zudem müssen die Vorschläge in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erfolgen. Dieses Prinzip der „Ownership“ hat sich heute auf allen Ebenen der Entwicklungszusammenarbeit durchgesetzt. Allerdings klaffen zwischen der Theorie und der Praxis noch erhebliche Lücken. Beispielsweise weist Niggli darauf hin, dass die obligatorischen makroökonomischen Bedingungen innerhalb des Massnahmenkatalogs weiterhin ohne Partizipation der Zivilgesellschaft erfolgen. Ebenso haben bei weitem nicht alle gesellschaftlich relevanten Gruppen Zugang zu diesem Prozess.³⁷¹

Zum Zweiten tragen die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen dazu bei, dass Entwicklungspolitik einerseits überhaupt erforderlich ist und andererseits diese negativ

³⁷¹ Vgl. Niggli 2008: 142f.

beeinflussen kann. Das internationale Handelssystem ist heute zum Nachteil der Entwicklungsländer ausgerichtet.³⁷² Auch gefährden die deregulierten internationalen Finanzmärkte, wie sie die Industrieländer in den letzten zwanzig Jahren durchgesetzt haben, die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität zahlreicher Länder des Südens in grossem Mass.³⁷³ Diese Rahmenbedingungen können gemäss Niggli ausschliesslich von den Aussen- und Wirtschaftsministern der Industrieländer verändert werden. Auch eine Anpassung multilateraler Institutionen in Bezug auf Stimmrecht oder Mitglieder muss ins Auge gefasst werden. Die Akteure der Entwicklungspolitik können hier nur in beschränktem Masse Einfluss nehmen. Zum dritten Bereich gehört der Klimaschutz und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Unter dem Aspekt der steigenden Anforderungen an staatliche Institutionen bezüglich Leistungsfähigkeit und Effizienz, der steigenden Nachfrage nach politischer Kohärenz und der erneuten Bedeutung von sicherheitspolitischen Aspekten³⁷⁴ in der nationalen und internationalen Politik sehen sich politische Entscheidungsträger gezwungen, die Entwicklungspolitik neu zu positionieren. Die Pole der Argumentation reichen von einer idealistisch motivierten, auf ethischen und somit normativen Werten beruhenden Grundlage der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Schweiz bis zu Autoren, die in der Schweizer Entwicklungspolitik vorwiegend ein Instrument zur Erreichung von übergeordneten strategischen Interessen der Aussenpolitik sehen.

*Die Schweiz und die Bretton-Woods-Institutionen*³⁷⁵

„So kreuzten sich unsere Wege, wie sich die Wege von Reisenden kreuzen, die in gegenseitigem Interesse ein Stück des Weges gemeinsam gehen.“³⁷⁶

³⁷² Vgl. Stanley Fischer, Vizedirektor des IWF bis 2001, in: Niggli (2008).

³⁷³ Vgl. Jagdish Bhagwati, viel zitierter Verfechter des Freihandels und der Globalisierung, argumentiert seit Jahren gegen den „Freihandel“ mit Kapital, in: Niggli (2008).

³⁷⁴ Zum Primat der Sicherheitspolitik in der Entwicklungspolitik siehe: Nuscheler (2008): Sicherheitsinteressen über dem Entwicklungsinteresse.

³⁷⁵ Siehe: Hauser und von Jungenfeld (2005): 35.

³⁷⁶ Aus einer Rede von Staatssekretär David Syz zum Thema: Was macht die Schweiz in Zentralasien? Plädoyer für eine neue Seidenstrasse. 6. November 2001. Online unter: www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/5271.pdf. Stand: 19.2.2009.

1944 wurde der Internationale Währungsfonds (IMF) und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) durch Beschluss der Finanz- und Währungskonferenz der Vereinten Nationen als Reaktion auf die weltwirtschaftliche Depression in den dreissiger Jahren und den Zerfall der Währungsordnung gegründet. Die Gründung der Institutionen ist das Resultat intensiver Auseinandersetzungen der internationalen Gemeinschaft über die wirtschafts-, währungs- und finanzpolitische Nachkriegsordnung. Sie bilden bis heute mit 184 Mitgliedern und den regionalen Entwicklungsbanken die tragende Säule der internationalen Finanzarchitektur. Ihre Aufgabe ist es primär, weltweit für stabile Währungsverhältnisse und einen freien Handel und Zahlungsverkehr zu sorgen. Heute konzentriert sich die Weltbankgruppe (WBG) auf die Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung in Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländern.

Nach einer jahrzehntelangen Kooperation und mehreren Prüfungsverfahren trat die Schweiz 1992 per Volksentscheid den Bretton-Woods-Institutionen bei. Dabei nutzte sie massgeblich die Gegebenheit der Entstehung neuer Staaten im Zuge des Zusammenbruchs der Sowjetunion. Ausschlaggebend für den Beitritt war die Konstituierung einer Stimmrechtsgruppe mit den Ländern Aserbaidschan, Kirgisische Republik, Polen, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan³⁷⁷ unter Schweizer Vorsitz. Dies ermöglichte der Schweiz den Einsitz in die Exekutivräte der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IMF). Dem Einsitz kommt innerhalb der Schweizer Aussenpolitik eine grosse Bedeutung zu. Nach der Neuausrichtung der Schweizer Aussenpolitik mit dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 begann die Schweiz eine aktivere Aussenpolitik zu verfolgen. Es fand eine Öffnung statt, in deren Mittelpunkt die Interessenpolitik³⁷⁸ des Bundes stand, die durch zunehmende internationale Kooperation bestimmt war. Die Kooperation mit multilateralen Institutionen gewann im Rahmen der Schweizer Aussenpolitik an Bedeutung. Der Beitritt zu den BWI zeigt diesen Paradigmawandel exemplarisch auf. Dieser Beitritt ermöglichte der Schweiz, direkten Zugang zu den und Entscheidungsgewalt innerhalb der bedeutendsten Finanzinstitutionen der Welt zu erlangen.

Als Folge des Beitritts baute die Schweiz ihre Beziehungen zu den Ländern der Stimmrechtsgruppe sukzessive aus. Sie ist vor Ort in den Bereichen Umwelt-, Wirtschafts-, Energie- und Entwicklungspolitik tätig. Damit nimmt sie eine Doppelrolle in der Beziehung zu den Staaten der Stimmrechtsgruppe ein. Einerseits ist sie deren Repräsentant innerhalb der

³⁷⁷ Seit 2000 ist Serbien-Montenegro ebenfalls Mitglied der Stimmrechtsgruppe.

³⁷⁸ Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Interessenpolitik siehe: Calmy-Rey (2006).

BWI, andererseits unterhält die Schweiz bilaterale Beziehungen zu den Ländern der Stimmrechtsgruppe. Die Schweiz trägt als Vorsitzender die Entscheide der BWI wesentlich mit. Die Situation in Zentralasien stellte die Schweizer Aussenpolitik vor eine neue Situation. Das erklärte Ziel des Bundesrates einer Mitgliedschaft in den BWI mit Einsitz in die Exekutivgremien war nur mit der Zustimmung der Mitgliedländer der Stimmrechtsgruppe möglich. Diese profitierten insofern, als sie in der Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion rasch Anschluss an die internationalen Finanzierungsinstitutionen beziehungsweise Anschluss an den Westen fanden. Für die Schweiz stellte sich die Frage nach der Ausgestaltung der Beziehungen zu den Ländern der Stimmrechtsgruppe. Im Anschluss an die Konstituierung der Stimmrechtsgruppe nahm die Schweizer Entwicklungshilfe ihre Tätigkeiten vor Ort auf. Bis heute ist die Schweiz vor Ort aktiv und unterstützt zahlreiche Projekte. Insgesamt investierte die Schweiz mehr als 200 Mio. Franken in die zentralasiatischen Mitgliedländer.³⁷⁹ In den folgenden Jahren baute die Schweiz ihre Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten kontinuierlich aus und fügte weitere Politikbereiche hinzu. Die besondere Ausgangslage der Beziehung sowie die unterschiedlichen Interessen der Schweiz gegenüber den zentralasiatischen Staaten lassen die Frage nach der Systematik und schlussendlich auch die nach der Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik stellen.

3.5.2 Fallbeispiel: Die Weltbankgruppe

Die Weltbankgruppe (WBG) ist die grösste internationale öffentliche Finanzinstitution zur Bekämpfung der Armut und zur Förderung der Entwicklung in den armen und ärmsten Ländern der Welt. Wie die meisten Agenturen ist auch die WBG der Erreichung der MDGs verpflichtet. Ihre Aktivitäten entfaltet sie in allen entwicklungsrelevanten Sektoren. Sie vergibt vor allem Darlehen zu marktüblichen oder zu vergünstigten Konditionen und technische Hilfe aus finanzpolitischer Sicht. Die WBG setzt sich aus fünf Institutionen zusammen. Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), die Internationale Finanzkorporation (IFC), die Multilaterale Investitionsгарantie-Agentur (MIGA) und das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID).

Der Hauptsitz der WBG befindet sich in Washington. Zusätzlich existieren ca. 100 Niederlassungen in den einzelnen Mitgliedsländern. Die oben erwähnten Institutionen

³⁷⁹ Ausgaben der DEZA, des SECO und privater Hilfswerke bis 2001.

funktionieren weitgehend autonom, und die Aufgaben sind klar voneinander abgegrenzt. Sie unterscheiden sich organisatorisch aufgrund ihrer Finanzierungsquellen und der Bedingungen, die mit ihrer Hilfe verbunden sind. Durch ihre gemeinsamen Ziele und aufgrund der Tatsache, dass sie beide unter dem Dach der WBG agieren, sind ihre Aktivitäten dennoch eng miteinander verbunden. Eine Zusammenarbeit findet auch mit den regionalen Entwicklungsbanken statt.

Die Strategie zur Armutsbekämpfung hat sich seit der Gründung der WBG verändert. Während in den sechziger Jahren vor allem umfangreiche Infrastrukturprojekte im Vordergrund standen, änderte sich die Strategie zugunsten einer Durchmischung der Projekte in verschiedenen Sektoren, und es wurden auch vermehrt Gelder im Bereich der Landwirtschaft eingesetzt. Die soziale Komponente, also die Verträglichkeit mit den lokalen Bedürfnissen der Menschen, gewann zunehmend an Bedeutung. Die Schuldenkrise in den achtziger Jahren und der zunehmende Einfluss des Washington Consensus trugen dazu bei, dass die Weltbank ihre Strategie der Strukturanpassungen formulierte und die Kreditvergabe vermehrt an makroökonomische Bedingungen knüpfte. Das Ziel der Kredite zur Strukturanpassung war, die internationale Kreditwürdigkeit der Entwicklungsländer wiederherzustellen und das Wachstum zu forcieren. Durch die zunehmende Bedeutung und Anerkennung privater Initiativen zur Armutsbekämpfung gewannen die IFC, die MIGA und auch das ICSID an Bedeutung, da diese Institutionen die entsprechenden Gelder im Rahmen von Programmen sprachen. Der Protest der neunziger Jahre gegen die BWI führte zu einer erneuten Anpassung der Strategien der Armutsbekämpfung und mündete in der Formulierung eines Comprehensive Development Framework (CDF).³⁸⁰

3.5.3 Der Internationale Währungsfonds (IWF)

Der IWF ist direkt den Regierungen der Mitgliedsländer verantwortlich, die je einen Vertreter und einen Stellvertreter in den Gouverneursrat stellen. Dieses Gremium bildet die Spitze der Organisationsstruktur des Fonds und ist für die wichtigsten Fragen wie beispielsweise die Aufnahme neuer Mitglieder verantwortlich. Obwohl der Rat über volle Entscheidungsbefugnis verfügt, delegiert er doch einen Grossteil seiner Geschäfte an den Exekutivrat. Entscheidungen werden in der Regel mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Die Stimmkraft eines Landes wird nebst einem Grundanteil von Stimmen, der für jedes Land

³⁸⁰ Das CDF stellt den innovativen Versuch dar, einen neuen kohärenten, langfristigen und umfassenden Konsens über die Ziele, Mittel und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zwischen allen wichtigen

gleich hoch ist (250), im Wesentlichen durch die Höhe seiner Beitragszahlungen an den Fonds bestimmt, was den westlichen Industrieländern zum Vorteil gereicht. Auch die Schweiz zieht dank ihrer hohen Kapitalquote Vorteile aus dieser Art der Stimmrechtsverteilung.

Die laufenden Geschäfte wickelt der Exekutivrat ab, der aus 24 Exekutivdirektoren besteht. Die USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Grossbritannien sind die Länder mit den grössten Quoten und stellen ihre eigenen Exekutivdirektoren. Die übrigen Länder vertreten jeweils eine Stimmrechtsgruppe. Entscheide werden in der Regel im Konsensverfahren gefällt. Dem Internationalen Währungs- und Finanzausschuss (IMFC) kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu, und zwar de facto die Rolle des Leitungsgremiums. Dessen Mitglieder vertreten dieselben Länder und Ländergruppen wie die Mitglieder des Exekutivrates. Ihre Aufgabe ist die Überwachung des internationalen Währungssystems und der Arbeit des IWF.

Kritik am IWF wurde von verschiedener Seite geäussert. So zum Beispiel von prominenten Ökonomen wie Joseph Stiglitz, aber auch von Seiten der NGOs und den Entwicklungsländern selbst. Im Zentrum der Kritik stehen unter anderem die Stimmrechtsverteilung, die ausschliessliche Repräsentation durch Wirtschafts- und Finanzminister, die zugunsten von wirtschaftlich starken Staaten ausfällt, die mangelnde Transparenz der Institution und unzureichende Mitbestimmung von Entwicklungsländern, aber auch die Rolle des Fonds bei der Stabilisierung des Weltfinanzsystems.³⁸¹ Von Nichtregierungsorganisationen wird unter anderem die Durchsetzung von neoliberalen Wirtschaftskonzepten kritisiert. Der IWF hat aufgrund der breiten Kritik Reformprozesse im Bereich der Anpassung seiner Mittel, Instrumente und Politik eingeleitet. Die Reform ist bis zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschlossen.³⁸²

3.5.4 Rolle der Schweiz

Die Geschichte des Schweizer Beitritts zu den BWI³⁸³ ist vorwiegend durch die lange Zeitspanne zwischen der Aufnahme von Beziehungen beziehungsweise der Mitarbeit

nationalen und internationalen Akteuren in Form einer länderspezifischen Matrix aller Entwicklungsaktivitäten herzustellen.

³⁸¹ Vgl. Stiglitz, Joseph E. (2002): Die Schatten der Globalisierung, und Stiglitz, Joseph E. (2006): Die Chancen der Globalisierung.

³⁸² Eidgenössische Finanzverwaltung: Aufgaben und Tätigkeiten des IWF. Online unter: <http://www.efv.admin.ch/d/themen/iwf/aufgaben.php>

³⁸³ Für einen Überblick zur Rolle der Schweiz innerhalb der Weltbank siehe: Die Schweiz und die Weltbank. Leitlinie. Hrsg. Staatssekretariat für Wirtschaft seco; DEZA Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit,

innerhalb der Institutionen und dem Zeitpunkt des tatsächlichen Beitritts geprägt. Die Schweiz erwog nicht weniger als fünf Mal³⁸⁴ den Beitritt und kam bei fünf unabhängigen Gutachten zum Schluss, dass sie mit den BWI kooperieren, diesen jedoch nicht beitreten möchte. Allerdings erfolgten die Entscheide mit abnehmender Intensität und wechselnden Begründungen.³⁸⁵ Die Kooperation ermöglichte es der Schweiz einerseits, auf internationaler Ebene eine gewisse Rolle zu spielen und wahrgenommen zu werden. Andererseits konnten Schweizer Unternehmen von Aufträgen der BWI profitieren, indem sie für die Ausschreibungen der Aufträge zugelassen wurden. Zudem profitierten beide Partner insofern, als der Finanzplatz Schweiz Kapital zur Verfügung stellen konnte. Die Schweiz leistete relativ gesehen hohe Beiträge, ohne den Nutzen einer Mitgliedschaft höher einzuschätzen als den bilateralen Weg der Kooperation. 1970 zählte die Schweiz zu den fünf grössten Geberländern, was ihr eine Teilnahme an den jährlichen Treffen der Weltbank und des Währungsfonds als Beobachter ermöglichte.

Der Beitritt der Schweiz wurde von der Institution begrüsst, da die Beitragszahlungen der Schweiz für diese eine finanzielle Stärkung bedeuteten. Die Schweiz konnte ebenfalls davon profitieren, insofern als sie den Einsitz in den Exekutivrat als Kompensation für die Absenz in der G-5-Staatengruppe³⁸⁶ sah. Zudem nahm der Einfluss der G-10-Staatengruppe,³⁸⁷ in der die Schweiz Mitglied war, aufgrund des wachsenden Einflusses des Exekutivrates ab.³⁸⁸ Die Schweiz versuchte ihre schwache Position als Beobachterin zu verbessern. International trugen die traditionell tiefen Beiträge der Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit, die Ablehnung eines Weltbankkredits zugunsten der IDA durch das Volk 1976 oder das Nein des Stimmvolkes zum UNO-Beitritt zu einer negativen Wahrnehmung der Schweiz innerhalb der internationalen Gemeinschaft bei.

Die Grundlage der Kooperation mit dem IWF begann in den sechziger Jahren, als die Schweizer Nationalbank ein assoziiertes Kreditabkommen mit den AKV einging. Die Kooperation mündete 1984 in einer Vollmitgliedschaft der Schweiz. Dies führte dazu, dass die Schweiz 1964 Mitglied in der G-10-Gruppe wurde, in der sie zuvor nur Beobachterstatus besessen hatte. Entscheidend für den Schweizer Annäherungskurs der in den achtziger Jahren

August 2004. Online unter:
http://www.DEZA.admin.ch/de/Home/Aktivitaeten/Multilaterale_Zusammenarbeit/Internationale_Institutionen/Weltbank. Stand: 16.6.2008.

³⁸⁴ 1947, 1958, 1968, 1972 und 1977.

³⁸⁵ Goetschel et al. 2002: 177.

³⁸⁶ Die G-5 setzen sich aus Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan und den USA zusammen.

³⁸⁷ Die G-10 setzen sich aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada, der Niederlande, Schweden, der Schweiz und den USA (11 Staaten) zusammen.

³⁸⁸ Schmidtchen 2000: 18.

eingeleitet und in den neunziger Jahren in der Vollmitgliedschaft mündete, waren unter anderem die Erkenntnis, dass die Einflussmöglichkeiten der Schweiz im Verhältnis der von ihr entrichteten Beiträge sehr gering waren.³⁸⁹ Schümperli sagt, aufgrund der Analyse von Kaeser, dass der Beitritt ebenso politisch wie ökonomisch motiviert war.³⁹⁰ Es schien sich, angestossen vom damaligen Bundesrat Otto Stich, in der Landesregierung der Konsens durchzusetzen, dass die Schweiz innerhalb der internationalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur eine aktivere Rolle spielen müsse. Der Bundesrat stellte fest, dass die Schweiz nicht von der Politik der Institution profitiere, aber substanzielle Beiträge an dieselbe entrichtete. Ebenso kam der Schweizer Einfluss innerhalb der Institution trotz dieser Beiträge nicht demjenigen der Vollmitglieder gleich. Ein Schweizer Engagement sollte deshalb die vollständige Integration innerhalb der zentralen Entscheidungsgremien der multilateralen Institutionen sichern.

Die Schweiz trat 1992 den BWI bei; dies durch die Ratifikation des Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds und der internationalen Abkommen zu den Institutionen der Weltbankgruppe. Massgebend verantwortlich für diesen Prozess war der damalige Bundesrat Otto Stich, der der Schweiz mit einer ungewöhnlichen Allianz einen Sitz im Exekutivrat des IWF sicherte. Gleichzeitig übernahm die Schweiz bei ihrem Beitritt den Vorsitz einer neuen Stimmrechtsgruppe. Weitere Mitglieder dieser Gruppe sind Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die nach der Erlangung ihrer Unabhängigkeit die Mitgliedschaft in den BWI anstrebten. Aserbaidschan, Kirgistan, Polen, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan gehörten von Beginn an dazu, und nach dem Zerfall von Jugoslawien im Jahr 2001 kam Serbien-Montenegro hinzu.

Die Verhandlungen verhalfen der Schweiz neben einem Sitz im Exekutivrat von IMF und Weltbank auch zu einem ständigen Sitz in den beiden wichtigsten Ausschüssen der BWI, dem Internationalen Währungs- und Finanzausschuss und dem Entwicklungsausschuss. Durch die Beteiligung an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) des IWF ist die Schweiz zudem Mitglied der sogenannten G-10-Gruppe.³⁹¹ Die konkrete Zusammenarbeit mit dem IWF wird auf Bundesebene durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und die Schweizer Nationalbank (SNB)

³⁸⁹ Kaeser 2004: 45.

³⁹⁰ Schümperli 2007: 74.

³⁹¹ Die Gruppe umfasst die 10 bedeutensten Kapitalgeber des Fonds. Dies wiederum berechtigt sie zur Teilnahme an wichtigen Arbeitsgruppen der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die G-10 umfasst neben den sieben führenden westlichen Industrienationen (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada und den USA) Belgien, die Niederlande, Schweden und die Schweiz.

wahrgenommen. Die DEZA und das SECO können Kompetenzen geltend machen, wenn es um Fragen der Entwicklung geht. Im Allgemeinen sind die EFV, die DEZA und das SECO für die Zusammenarbeit mit der WBG verantwortlich. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft hat im Rahmen einzelner Programme gewisse Kompetenzen, und die Abteilung V der politischen Direktion soll die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik sicherstellen.

Nach der Gründung der BWI stellte sich für die Schweiz die Frage der Mitgliedschaft.³⁹² Die Schweiz konnte sich eine Mitgliedschaft in der Weltbank, jedoch keine im Internationalen Währungsfonds vorstellen. Es wurde befürchtet, dass eine Mitgliedschaft die wirtschafts- und währungspolitische Autonomie der Schweiz beeinträchtigen könnte. Anstelle einer Mitgliedschaft entschied man sich für eine Kooperation. Diese umfasst den Zugang der Schweiz zu den Auftragsausschreibungen der Weltbank, welche ihrerseits zu günstigen Konditionen Kredit auf dem Schweizer Geldmarkt aufnehmen konnte. Mitte der achtziger Jahre resultierte aus der Zusammenarbeit die Beteiligung der Schweiz an der regelmässigen Auffüllung des Fonds für die IDA. Engere Beziehungen entwickelten sich auch mit der IFC, und 1968 wurde die Schweiz Mitglied des ICSID. 1988 war die Schweiz Gründungsmitglied der MIGA.

Nach der positiven Prüfung des Beitrittsgesuchs der Schweiz beim IWF und einer Volksabstimmung wurde die Schweiz am 17. Mai 1992 Mitglied bei den BWI. Zu den ausschlaggebenden Gründen für die Mitgliedschaft der Schweiz zählten das Argument des universellen Charakters der BWI und die Notwendigkeit der Mitgliedschaft, um eine Teilnahme am internationalen Dialog über finanz- und währungspolitische Angelegenheiten zu ermöglichen. Die Motive der aussenpolitischen Öffnung wurden in der öffentlichen Diskussion mehr gewichtet als entwicklungspolitische Anliegen.³⁹³

Politisch waren verschiedene Hindernisse auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft zu bewältigen. Zum einen mussten das Parlament und alle massgeblichen Akteure von den Vorteilen einer Mitgliedschaft überzeugt werden. Für den Ständerat handelte es sich bei dem Entscheid um ein klares Signal für einen multilateralen Weg der Schweiz. Andererseits betrachtete ein Teil der politischen Linken sowie die Vertreter von Entwicklungsorganisationen die BWI skeptisch: dies aufgrund der von den Institutionen verfolgten Politik der Strukturanpassungen, die in der Vergangenheit massiv in die Kritik

³⁹² Für einen Überblick über die Beziehungen der Schweiz mit Ostasien siehe: Hänggi und Régnier (2000).

³⁹³ Zur Entwicklungspolitik der SPS zwischen 1960 und 1992 siehe: Büeler 2000.

geraten waren. Ebenso setzte sich die Rechte unter dem damaligen Nationalrat Christoph Blocher gegen eine Vollmitgliedschaft zugunsten einer Fortführung des bilateralen Wegs ein.

Ein zweites Hindernis stellte die Verknüpfung einer Mitgliedschaft mit der gleichzeitigen Einsitznahme in die Exekutiveräte der beiden Institutionen dar. Kaeser hält in seinem Buch „Le Long marche vers Bretton Woods“ fest, dass diese Forderung mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden war und darum intensiv verhandelt wurde. Die Schweiz drohte zu einem Zeitpunkt ihr Gesuch für eine Mitgliedschaft zurückzuziehen, sollte sie ihre Forderungen nicht erfüllt sehen. So gelang es der Schweiz, einen zusätzlichen Sitz in den Exekutivgremien zu schaffen. Dies dank der Tatsache, dass die Schweiz das nötige Stimmengewicht mit den Ländern ihrer Stimmrechtsgruppe erreicht hatte.

„La Suisse joue de la situation en promettant à ces pays des programmes de coopération bilatérale en contrepartie de leur soutien, nécessaire pour la création d'un ,group de vote.“³⁹⁴

Schümperli schreibt das Gelingen des Schweizer Beitritts sowie die Durchsetzung der Forderungen nebst den erfolgreichen Verhandlungsergebnissen auch einer glücklichen Fügung der Umstände zu. Es gelang der Schweiz, einige ex-sozialistische Staaten für ihre Stimmrechtsgruppe zu gewinnen, die ebenfalls den Anschluss an die Bretton-Woods-Institutionen suchten. Dies gelang ihr unter dem Versprechen der bilateralen Kooperation als Gegenleistung für ihre Unterstützung des Schweizer Vorhabens der Bildung einer eigenen Stimmrechtsgruppe. Ausserdem finanzierte die Schweiz, wo nötig, die Kosten für den Beitritt, die Ausbildung des Personals sowie Lohnkosten der Mitglieder der Stimmrechtsgruppe. In der ersten Dekade der Transition (1991–2001) stellte die Schweiz Zentralasien ca. 150 Millionen Dollar für humanitäre Hilfe sowie technische und finanzielle Zusammenarbeit bereit. Weitere 38 Millionen wurden in Form von Kreditgarantien zur Verfügung gestellt. 2002 belief sich die Unterstützung auf ca. 30 Millionen Dollar. Die Schweiz setzte sich für die Aufnahme von Kirgistan, Usbekistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Aserbeidschan in die Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank ein. Ebenso vertritt sie die Interessen dieser Stimmrechtsgruppe innerhalb der Institutionen. Inoffiziell rührt daher auch die Bezeichnung „Helvetistan“ als Bezeichnung dieser Stimmrechtsgruppe. Allgemein kooperiert die Schweiz auf bilateraler Ebene und im Rahmen der Stimmrechtsgruppe mit den Ländern Zentralasiens. Die Aktivitäten der Schweiz zugunsten ihrer Mitglieder in der Stimmrechtsgruppe sind vor allem im Bereich der Finanzierungsunterstützung für (Gross-)

³⁹⁴ Schümperli 2007: 88.

Projekte zu finden. Hier kommt der Schweiz eine „Katalysatorrolle“ zu, indem sie zwischen den Geber- und Empfängerländern innerhalb der BWI vermittelt und Finanzierungen sichert sowie politisches Kapital für Projekte generiert. Sie finanziert beispielsweise Machbarkeitsstudien oder nimmt Beratungsmandate wahr. Diese Aktivitäten kommen auch bei Entschuldungsaktionen zum Zug. Auf der anderen Seite besteht auch ein wirtschaftliches Interesse der Schweiz an den Märkten Zentralasiens. Die Schweiz unterstützt mit verschiedenen Instrumenten wie Kreditgarantien die Exportwirtschaft in der Region. Der Handelsförderung kommt eine immer grössere Bedeutung zu. SOFI fördert Investitionen von Schweizer Unternehmen in Entwicklungsländer und die SIPPO unterstützt Importe aus Entwicklungsländern in die Schweiz. Schwerpunkte der Schweizer Zusammenarbeit mit Zentralasien bilden die Bereiche Wasser, Energie und damit zusammenhängend Konfliktprävention sowie der Aufbau staatlicher Strukturen.

2001 hat die Schweiz mit dem IWF einen Vertrag zur Wiederauffüllung des „Switzerland Technical Assistance Subaccount“ zugunsten von Aserbaidschan, Kirgistan, Turkmenistan und Usbekistan in Höhe von 5 Millionen US-Dollar abgeschlossen. Dies soll es der Schweiz ermöglichen, ihr Engagement bezüglich der Reformbemühungen in den GUS-Ländern ihrer Stimmrechtsgruppe in den BWI weiterzuführen. Im Rahmen der Kooperation mit dem IWF zur Realisierung von technischen Hilfsprogrammen unterzeichnete die Schweiz 1998 einen Vertrag, um den Finanzierungsrahmen dieser Massnahmen zu sichern. Die Unterstützung sollte damit auf die gesamte Region ausgebaut werden. Ebenso sollten die Schweizer Massnahmen besser mit dem IWF sowie anderen Geberländern abgestimmt werden. Ursprünglich betrug das Hilfsvolumen 2.5 Millionen US-Dollar. Finanziert wurden vier technische Hilfsprojekte des IWF zur Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen, schwergewichtig in den Bereichen Budget- und Fiskalmanagement sowie Schuldenmanagement.

„In der Dynamik der internationalen Politik ist die DEZA (wie auch die anderen Akteure) immer aufs Neue gefordert, Synergien zwischen bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit zu realisieren.“³⁹⁵

Aus Anlass der zehnjährigen Mitgliedschaft der Schweiz in den BWI hat die GPK-S die bisherige Rolle der Schweiz innerhalb der Institutionen untersucht.³⁹⁶ Um den Nutzen der Mitgliedschaft für die Schweiz zu eruieren, wurden verschiedene Persönlichkeiten aus dem

³⁹⁵ GPK 2006: 2978.

Umkreis der Institution befragt, die betraut mit der Situation der Schweiz waren. Das Resultat der Umfrage zeigte, dass die Teilnehmer vor allem den Nutzen der Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Schweiz in den BWI in den Vordergrund stellten. Als weitere Punkte wurden angegeben: die Möglichkeit, Schweizer Positionen in den Exekutivräten kommunizieren zu können; die positive Auswirkung der Mitgliedschaft auf das Image der Schweiz; der Nutzen für die (Export-) Wirtschaft;³⁹⁷ die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter wie stabile Finanz- und Währungsverhältnisse, zu der die Schweiz durch ihr Engagement in den BWI beiträgt und die sich positiv auf die Wachstumsmöglichkeiten der Weltwirtschaft und auf die exportorientierte Schweizer Wirtschaft auswirken; die Schaffung von Synergien zwischen multilateraler und bilateraler Entwicklungszusammenarbeit.³⁹⁸

Die BWI sind ein Gefäss, in dem politische, ökonomische und entwicklungspolitische Ansätze bei den Entscheidungen eine Rolle spielen. Hauser und von Jungenfeld erwähnen in ihrem Beitrag eine wichtige Tatsache im Bezug auf die in dieser Arbeit gestellte Frage nach möglichen Synergien. Sie stellen fest,

„[...] dass Synergien zu einem grossen Teil mit einer anderen Art von Nutzen zusammenhängen, dem Wissenstransfer.“³⁹⁹

Dieser Wissenstransfer findet in beide Richtungen statt und beide Partner können voneinander profitieren. Die Schweiz kann Expertenwissen in ökonomischer und entwicklungspolitischer Sicht zur Verfügung stellen und sie kann ihrerseits vom Wissen profitieren, dass in diesen Institutionen vorhanden ist. Dieses Wissen kann wiederum in die bilateralen aussen- und entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Schweiz einfließen. Weiter wird festgehalten, dass von Seiten der befragten Personen bis anhin keine gravierenden Nachteile für die Schweiz aufgrund der Mitgliedschaft festgestellt werden konnten. Als negativer Punkt wird jedoch aufgeführt, dass die Schweiz teilweise Entscheide des Gremiums mittragen musste, obwohl sie selbst eine anderweitige Position innehatte oder diese den Interessen der Schweiz entgegenliefen. An dieser Stelle knüpft denn auch die Frage an, inwiefern die Schweiz ihre eigenen Interessen in den Institutionen durchsetzen kann.

³⁹⁶ Vgl. PVK (2003) und Dupont, Sciarini, Knubel und Donzé (2003).

³⁹⁷ Die Exportwirtschaft kann im Rahmen der von der Weltbank vergebenen Aufträge profitieren.

³⁹⁸ Ein bilaterales Projekt in einem Entwicklungsland kann von der Präsenz eines Weltbank- oder IWF-Projekts profitieren.

³⁹⁹ Hauser und von Jungenfeld 2005: 57.

3.5.4.1 Ziele und Interessen der Schweizer Mitgliedschaft bei den BWI

Zu den relevanten rechtlichen Grundlagen der Schweizer Mitgliedschaft bei den BWI gehören zwei Bundesgesetze⁴⁰⁰ und zwei Botschaften des Bundesrats⁴⁰¹. Die Ziele der Schweiz innerhalb der BWI sind in den entsprechenden rechtlichen Grundlagen nur sehr allgemein gehalten. Im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz in den BWI hält Artikel 6 lediglich fest, dass bei Stellungnahmen und Entscheiden, welche Entwicklungsländer betreffen, für die Schweizer Position in Weltbank und Währungsfonds die Grundsätze und Ziele der Schweizer Entwicklungspolitik zu berücksichtigen sind. An dieser Stelle wird auf das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 verwiesen. Dieses ist jedoch seinerseits sehr vage in der Formulierung der Ziele. So wird auf den Grundsatz des Solidaritätsgedankens und der Verbesserung der Lebensumstände der ärmsten Bevölkerungsgruppen in den ärmsten Ländern sowie auf die Befähigung der Partnerländer zu einer selbstständigen Entwicklung aus eigener Kraft verwiesen.

In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung bei den BWI unterscheidet der Bundesrat zwischen Zielen gegenüber dem IWF und denjenigen gegenüber der Weltbank. Beim IWF stehen Geld-, Währungs- und Wirtschaftspolitik im Vordergrund. Grundsätzlich entsprechen sich die Ziele der Schweiz und des IWF. Bei der Weltbank liegt der Fokus eher auf entwicklungspolitischen Zielen. Der Bericht hält fest, dass in Bezug auf die Kohärenz des BWI-Programms im Hinblick auf die Ziele der Schweiz im Währungsfonds einerseits und in der Weltbank andererseits ein Bemühen für die Herstellung von Kohärenz sichtbar ist. Dass in beiden Gremien sowohl wirtschaftliche als auch entwicklungspolitische Ziele mit unterschiedlicher Gewichtung verfolgt werden, ist grundsätzlich in Bezug auf die Tätigkeiten der Gremien selbst nachvollziehbar. Inkohärenz würde sich hier allenfalls aus dem institutionellen Setting der BWI selbst ergeben, die eine klare Trennung nicht erlauben, welche realpolitisch auch schwierig zu vollziehen sein dürfte.

Aus den angestrebten Zielen ergeben sich auch Zielkonflikte. Diese lassen sich jedoch nicht mit widersprüchlichen Zielsetzungen der BWI ausreichend erklären. Vielmehr sind Widersprüche wie die Förderung der Aussenwirtschaftspolitik und die Achtung der Menschenrechte Konflikte, wie sie in den aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz selbst auftreten. Bei der Definition der Schweizer Interessen greift der Bericht auf die Botschaft zum

⁴⁰⁰ Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods vom 4. Oktober 1991 (SR 979.1) und das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 25. Juni 1982, Artikel 9 (SR 946.201).

⁴⁰¹ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vom 15. Mai 1991 (BBI 1991 II 1153) und die Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998 (BBI 1999 II 1749).

Bundesgesetz zurück, da letzteres keine diesbezüglichen Aussagen macht. Erwähnt wird das Interesse der Schweiz an einer nachhaltigen globalen Entwicklung und das Interesse an einer starken Schweizer Exportwirtschaft. Die BWI stellen ein Kollektivgut her: internationale Rahmenbedingungen für die globale Wirtschaft, von denen auch die Schweiz profitiert. Die internationale Reputation der Schweiz, direkte Aufträge von den BWI für die Schweizer Exportwirtschaft sowie der Zugang zu Informationen werden als weitere Interessengebiete definiert. Grundsätzlich sind auf der Ebene der Gesetze, Botschaften und Vereinbarungen wenig konkrete Ziele für die Schweizer Mitgliedschaft festgehalten. Die Umsetzung wird somit implizit an die zuständigen Verwaltungsstellen übertragen. Der Bundesrat konkretisiert jedoch mit verschiedenen Berichten die Ausgestaltung seines BWI-Programms.

Der Bericht der GPK-S zeigt auf, dass die Schweiz über verschiedene Möglichkeiten und Instrumente verfügt, um ihre Interessen durchzusetzen.⁴⁰² Als wichtigstes Instrument wird aber die Möglichkeit der Teilnahme an den Sitzungen des Exekutivrates eingeschätzt. Dadurch gelingt es der Schweiz, weit reichende Einflussmöglichkeiten im operationellen, finanziellen und administrativen Bereich zu erlangen. Konkret verfügt die Schweiz mit einem Stimmenanteil von 1.6 Prozent über einen ständigen Sitz in den wichtigsten Vertretungsorganen: in den Gouverneursräten von IWF und Weltbank, im Internationalen Währungs- und Finanzausschuss (IWF), im Entwicklungsausschuss (Weltbank) sowie in den Exekutivdirektorien von IWF und Weltbank.

Letzteres ermöglicht es der Schweiz, direkte Kontakte zu wichtigen internationalen Entscheidungsträgern zu pflegen. Ausserhalb der Gremien besitzt die Schweiz die Möglichkeit, Studien zu finanzieren, Konferenzen zu organisieren, technische Hilfe zu leisten oder gezielte Beiträge an technische Fonds oder Projekte zu entrichten. Die Schweiz nutzt die Einflussmöglichkeiten vor allem durch mündliche oder schriftliche Stellungnahmen der Exekutivdirektoren im IWF und der Weltbank. Allianzen mit anderen Staaten stellen ebenfalls ein wichtiges Instrumentarium dar. Allerdings ist der strategische Einfluss der Schweiz aufgrund der Heterogenität ihrer Stimmrechtsgruppe eher beschränkt.

Die Beurteilung der Akteure in Bezug auf die Einflussmöglichkeiten innerhalb der BWI fällt grundsätzlich positiv aus. So konnte in diversen Schwerpunktthemen Einfluss auf die Entscheidungen genommen werden. Voraussetzung hierfür sind fundierte und glaubwürdige Stellungnahmen sowie die Fähigkeit, Allianzen zu bilden. Von Vorteil für die Glaubwürdigkeit einer Stellungnahme ist das langjährige Engagement innerhalb eines Themas. Ist ein Akteur also in einem gewissen Thema spezialisiert, erhöht dies die Chancen

⁴⁰² Dazu zählen beispielsweise die Organisation von Konferenzen oder die Finanzierung von Studien.

im entsprechenden Gebiet, Einfluss auf die Entscheidungen innerhalb der BWI auszuüben. Misserfolg in Bezug auf den Einfluss auf eine Entscheidung wird umgekehrt mit ungenügend ausgearbeiteten Stellungnahmen oder der Unfähigkeit, geeignete Allianzen mit isolierten oder von Grossmächten in den Positionen entfernten Akteuren auszuüben, begründet.⁴⁰³

Das im Allgemeinen angewendete Konsensverfahren ermöglicht es der Schweiz, potentiell bei jedem Geschäft Einfluss zu nehmen. Um die Entscheidungsfindung jedoch massgebend beeinflussen zu können, ist die Schweiz aufgrund ihres geringen Stimmrechtanteils auf Allianzen und Koalitionen mit anderen Mitgliedern angewiesen, um ihre Agenda durchzusetzen. Allianzen bildet sie je nach anstehendem Geschäft und Übereinstimmung der partikulären Interessen innerhalb der Mitglieder des Exekutivrates. Hauser und von Jungenfeld weisen darauf hin, dass die Schweiz über das Potential verfügt, Allianzen zu bilden, die bedeutende Entscheidungsmacht besitzen.⁴⁰⁴

Allerdings liegt kein Zahlenmaterial vor, das belegen würde, in wie vielen Fällen die Schweiz Entscheidungen beeinflussen konnte. Somit ist eine Einschätzung über die Effizienz der Arbeit der Schweiz innerhalb den Institutionen schwierig. Die GPK-S hält weiter fest, dass der Zeitpunkt einer Intervention in einem Entscheidungsprozess von Bedeutung ist. Ein Land müsse über ein „Ownership“ in einem Thema verfügen, um den so geschaffenen Spielraum zu nutzen. Es ist gemäss GPK-S wichtig, im Prozess vor der tatsächlichen Entscheidung einzugreifen und innerhalb der Administration frühzeitig die Weichen zu stellen. Bisher konnten keine systematischen Ansätze dafür gefunden werden, wie die Schweiz eine Präsenz an den Schlüsselstellen der BWI markieren soll. Die GPK-S ortet denn auch Optimierungsbedarf auf diesem Gebiet. Um eine Beurteilung der Einflussmöglichkeiten vorzunehmen, verfassten die Autoren des Berichts drei Fallstudien. Sie kamen zum Schluss, dass die Schweiz vor allem dann erfolgreich in der Ausübung von Einfluss auf Entscheidungen war, wenn sie ein Thema besetzte, bevor dies andere Länder taten. Wesentlich ist also der frühzeitige Zeitpunkt der Auseinandersetzung mit einem Thema. Im Laufe des Prozesses eines Themas innerhalb der Institutionen verliert die Schweiz jedoch an Einfluss. Die Auswirkungen der Allianzbildung konnten nur schwierig beurteilt werden.⁴⁰⁵

⁴⁰³ PVK (2003): Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Zwischenbilanz. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Juni 2003: 948.

⁴⁰⁴ Hauser und von Jungenfeld 2005: 42.

⁴⁰⁵ PVK 2003: 950.

3.5.4.2 Policy-orientierter Ansatz

Im Folgenden sollen die Gründe und die politischen Umstände, die für den Schweizer Beitritt zu den BWI massgeblich waren beziehungsweise ihn begleiteten, untersucht werden. Mit dieser Analyse soll grössere Klarheit über die Motivation der Schweiz, sich in einer multilateralen Institution zu engagieren, geschaffen werden. Ausserdem sollen die Bestimmungsfaktoren für die Schweizer Entscheidung bestimmt werden.⁴⁰⁶

Otto Stich,⁴⁰⁷ damaliger Aussenminister der Schweiz, leitete den Beitritt der Schweiz zu den BWI ein. Wie aus dem Zitat ersichtlich wird, stand nach dem Ende des Kalten Krieges die Neuverteilung der politischen Kräfte im Vordergrund, die Einfluss auf die Beziehungen der Schweiz zu ihren internationalen Partnern hatten. Die Schweizer Politik der Zurückhaltung in den Aussenbeziehungen auf bilateraler Grundlage stand vor einem Wendepunkt. In Zukunft würden die multilateralen Institutionen an Bedeutung gewinnen. Ein Beitritt zu den BWI unter der Anführung einer Stimmrechtsgruppe schien eine gute Gelegenheit, diese Politik zu verfolgen.

Prof. Ernst Baltensperger vom volkswirtschaftlichen Institut der Universität Bern führte im August 1991 zusammen mit dem Eidgenössischen Personalamt ein Seminar zum Schweizer Beitritt zu den BWI durch, um eine breitere Öffentlichkeit, Fachpersonen und wissenschaftlichen Nachwuchs zu informieren. Er hält fest, dass für die Schweiz als Land mit einer relativ kleinen Wirtschaft die Entwicklung des zunehmenden Welthandels, der Abbau von protektionistischen Massnahmen und die Zunahme der internationalen Zusammenarbeit im Währungsbereich von grossem Nutzen sind. Für eine kleine Volkswirtschaft, die stark in den internationalen Güter- und Dienstleistungsverkehr integriert ist, seien die BWI von grosser Wichtigkeit.⁴⁰⁸ Bundesrat Stich begründete den Zeitpunkt des Beitrittsesuchs mit den politisch günstigen Rahmenbedingungen nach dem Zerfall der Sowjetunion. Nach der Währungskrise in den dreissiger Jahren und dem Zweiten Weltkrieg wären die Chancen auf einen Beitritt der Schweiz, aufgrund der bilateralen Politik der Staaten, die zum Zweiten Weltkrieg geführt haben, ebenso gegeben gewesen. Die Erinnerung an diese Politik nahm mit der Zeit ab, während in der politischen Diskussion die Nachteile des Multilateralismus zunehmend an Bedeutung gewannen. Vor 1989 wäre es deshalb gemäss Stich schwierig gewesen, das Schweizer Stimmvolk zu einem Beitritt zu bewegen.

⁴⁰⁶ Für eine detaillierte Analyse der Annäherung und Verhandlungen der Schweiz mit den BWI von 1944 bis 1992 siehe: Kaeser (2004).

⁴⁰⁷ Folgende Ausführungen beruhen auf der Einleitung von Otto Stich in den Band: Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute (1991).

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende des Kalten Krieges waren ein wesentliches Element bei der Bestimmung des Zeitpunktes, an dem der Beitritt der Schweiz zu den BWI erfolgen sollte. In der Folge betont Stich, die Notwendigkeit von Massnahmen die Desintegration von Staaten, die durch das Ende des bipolaren Systems an Bedeutung verloren, zu verhindern. Dies könne nicht im Interesse der Völkergemeinschaft liegen, so Stich. Er geht davon aus, dass Europa in den Jahren nach der Wende mehrheitlich mit sich selbst beschäftigt sein wird, und fürchtet deshalb eine Marginalisierung der aussereuropäischen Entwicklungsländer. An diesen Gedanken knüpft Stich die Argumentation der „erweiterten Konditionalität“. Mit der Argumentation, dass Entwicklungsschritte von Entwicklungsländern eher erfolgreich sind, wenn die Rüstungsausgaben gesenkt werden, wirbt er für eine neue Politik gegenüber Entwicklungsländern. Durch das Ende des Ost-West-Konfliktes wurde gemäss Stich die Grundlage geschaffen, eine neue Form von Konditionalität in die Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren, da die Zusammenarbeit mit diesen Staaten weniger aufgrund von strategischen und machtpolitischen Überlegungen, sondern aus der Perspektive der wirtschaftlichen Entwicklung geführt werden sollte.

„Damit dürfte sich die vielleicht einmalige Chance eröffnen, dass sich zwischen den Anpassungsprogrammen des IMF und den entwicklungspolitischen Zielsetzungen eine Kongruenz herstellen lässt.“⁴⁰⁹

Hier schlägt Stich die Brücke zwischen der Verpflichtung der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft, einen Beitrag zur Verhinderung der Marginalisierung von Entwicklungsländern im Zuge der Neuordnung des Internationalen Systems zu leisten, und der Aufgabe, diesen Auftrag mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu verknüpfen. Standen also vor 1989 noch wirtschaftliche Interessen im Sinne einer Exportförderung im Zentrum der Aussenpolitik, so tritt hier ein neues Element hinzu. In der Tradition der internationalen Solidarität der Schweiz verknüpft Stich die aussenpolitische Öffnung der Schweiz, die aufgrund der fundamentalen Veränderungen im internationalen System notwendig wurde, mit dem Konzept der „erweiterten Konditionalität“, das als Angelpunkt der Schweizer Aussenpolitik dienen soll. Dies in dem Sinne, dass die Schweiz innerhalb der BWI unter dem Aspekt der internationalen Solidarität politischen Einfluss nicht nur innerhalb der

⁴⁰⁸ Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute 1991: 3.

⁴⁰⁹ Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute 1991: 6.

internationalen Institutionen, sondern auch gegenüber Ländern gewinnen solle, die eine neue Rolle in einem sich veränderten geopolitischen Umfeld spielen werden.

Stich erhofft sich durch die Verknüpfung von Anpassungsmassnahmen im Rahmen des IWF eine bis anhin nicht vorhandene Kohärenz, die bereits zu Kritik an den BWI führte, mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu erreichen.⁴¹⁰ In der Folge konzentriert Stich seine Argumentation auf die Massnahmen, wie die makroökonomischen Massnahmen zur Wiederherstellung von gesunden Rahmenbedingungen in den zu entwickelten Volkswirtschaften zu erfolgen haben. Er tritt dabei der vorgebrachten Kritik an bisherigen Massnahmen der Institutionen entgegen. Er fügt an, dass diese neue Politik einerseits die Akzeptanz der Massnahmen in der Bevölkerung der Schuldnerstaaten, aber auch die Bereitschaft der Bevölkerung in den Geberstaaten, auch in Zukunft entsprechende Mittel bereitzustellen, erhöhen würde. Diese Neuorientierung führte auch in der Schweizer Diskussion zu einer höheren Kohärenz der Standpunkte. Einerseits sei das Konzept der Konditionalität kaum mehr bestritten, und andererseits könnten nun Stabilitätspolitik und Entwicklungspolitik miteinander vereint werden.⁴¹¹

Um die soziale Dimension in den Strukturanpassungsmassnahmen zu betonen, wird ein Passus aus dem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods angeführt: „Im Rahmen der Institutionen von Bretton Woods sind bei Stellungnahmen und Entscheiden, welche die Entwicklungsländer betreffen, für die Schweizer Position die Grundsätze und Ziele der Schweizer Entwicklungspolitik zu berücksichtigen.“⁴¹² Stich bekräftigt den Willen des Bundesrates, Anpassungsmassnahmen vorzunehmen, die möglichst tiefe soziale Kosten bei den betreffenden Ländern verursachen. Weiter argumentiert er, dass der Beitritt zu den BWI aus entwicklungspolitischer Sicht sogar äussert begrüssenswert sei, da entwicklungspolitische Massnahmen nur dann erfolgreich sein könnten, wenn die mikro- und makroökonomischen Bedingungen so gegeben seien, dass sich eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung ergeben könne.⁴¹³

Stich legt seine Argumentation über das Engagement innerhalb der BWI in erster Linie auf die Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft und der Schweiz, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Unterstützung von Entwicklungsländern in Folge einer sich veränderten internationalen Situation zu leisten. Auffällig ist die ausführliche Diskussion über das

⁴¹⁰ Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute 1991: 6.

⁴¹¹ Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute 1991: 6.

⁴¹² Dieser Passus wurde unter dem Druck der Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas unter Androhung des Referendums eingeführt.

⁴¹³ Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute 1991: 7.

Konzept der „erweiterten Konditionalität“. Durch die Neuordnung in Europa würden sich die Beziehungen zu den Staaten unter differenzierten Vorzeichen gestalten. Stich legt die Begründung des Schweizer Beitritts einseitig auf die aus seiner Sicht notwendige Diskussion über die Legitimation der Tätigkeiten der BWI, nachdem diese in den achtziger Jahren massiv in die Kritik gekommen waren. Zu den Vorteilen, die ein solcher Beitritt der Schweiz bringen würde, äussert er sich nur knapp und erwähnt die zukünftig zunehmende Bedeutung von multilateralen Institutionen. Die Forderung der Schweiz, bei einem Beitritt einen Sitz im Exekutivrat zu erhalten, begründet Stich mit der Tatsache, dass die Schweiz wirtschaftlich eine Mittelmacht sei und finanz- und währungspolitisch zu den Grossen gehöre.

Kaeser zeichnet in seinem bereits genannten Buch „La longue marche vers Bretton Woods“ in beeindruckender Detailgenauigkeit den Annäherungsprozess der Schweiz an die BWI nach.⁴¹⁴ Er kommt zum Schluss, dass der Hauptgrund für den Beitritt der Wille der Schweiz nach einem Mitbestimmungsrecht in den BWI war. Die Schweiz leistete bereits namhafte Beiträge an die BWI, ohne jedoch ein Mitbestimmungsrecht zu besitzen. Der Wille nach einem Sitz im Exekutivrat war so stark, dass die Schweiz einen Rückzug ihres Gesuchs für den Fall in Erwägung zog, dass ihr Stimmrechtsanteil ihr nicht zu einem Sitz in den Exekutivgremien verholfen hätte. Die Schweiz wollte gemäss Kaeser Einfluss in einem Bereich gewinnen, in dem sie über am meisten Gewicht verfügt habe, dem Bereich der internationalen Finanzpolitik.

Sie wollte einer drohenden Entwicklung entgegentreten, die die Rolle der Schweiz in Europa und auf internationaler Ebene zu marginalisieren drohte. Die Schweiz konnte als starke Finanznation nicht an den Entscheidungen der grossen Mächte mitwirken. Ebenso war sie von dem europäischen Integrationsprozess weitgehend ausgeschlossen. Sie konnte weder aktiven Einfluss auf die finanzpolitischen Entscheidungen der Spitzengremien in der internationalen Finanzarchitektur ausüben, noch die Entscheidungen in ihrem Sinne beeinflussen. Dies galt auch für den Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Kaeser sieht den Beitritt und den Einsitz in die Exekutivorgane der BWI vor allem als aussenpolitisches, Währungs- und Aussenhandelsinstrument des Bundes und seiner Politik der Entwicklungszusammenarbeit. Wäre der Beitritt nicht erfolgt, hätte dies die Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz beeinträchtigt. Die Schweiz wäre verletzlicher geworden und nicht als gleichwertiger Akteur in finanzpolitischen Angelegenheiten wahrgenommen worden.⁴¹⁵ Die Frage nach der

⁴¹⁴ Siehe: Kaeser (2004).

⁴¹⁵ Kaeser 2004: 168.

Wahrung der Schweizer Position innerhalb der BWI ist deshalb von Relevanz, da es, wie gezeigt, Berührungspunkte und Synergiepotentiale zwischen den bi- und multilateralen Beziehungen der Schweiz zu verschiedenen Akteuren im Bereich der Aussen- und Entwicklungspolitik gibt.

Der Beitritt zu den BWI diene der Schweiz zudem als Ausgleich für die Nichtteilnahme an der G-5-Staatengruppe und den zunehmenden Einfluss des IWF-Exekutivgremiums. Dieses hatte seinen Einfluss auf Kosten der G-10-Staatengruppe, in der die Schweiz Mitglied war, ausbauen können. Das Interesse der Schweiz an einem Engagement innerhalb der BWI dürfte unter anderem auch an der starken Auslandsorientierung der Schweizer Wirtschaft gelegen haben. Als exportstarkes Land mit einem starken Finanzplatz hat die Schweiz ein Interesse an den Zielsetzungen des IWF. Die Institutionen der WBG sind vor allem aus zwei Gründen für die Schweiz von Bedeutung: erstens leisten sie einen Beitrag zur globalen Stabilität und zweitens spielen sie eine wichtige Rolle für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Die Schweiz hat erkannt, dass globale Probleme wie die Armutsbekämpfung nicht im Alleingang gelöst werden können, sondern dass diese in Kooperation mit anderen Staaten und Institutionen angegangen werden müssen. Dies erklärt den hohen Stellenwert des Multilateralismus der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Im Folgenden soll kurz auf die finanziellen Verpflichtungen der Schweiz eingegangen werden. Die Mitgliedschaft der Schweiz ist mit relativ geringen finanziellen Aufwendungen verbunden. Der von der Schweiz im Rahmen einer festen Quote entrichtete Betrag von 6.53 Milliarden Franken bildete eine Währungsreserve und bleibt im Eigentum der Schweiz. Die Darlehenszusagen an den IWF sind keine Kosten im eigentlichen Sinne. Die grösseren finanziellen Verpflichtungen fallen im Bereich des Fonds für Entwicklungshilfe an. Es handelt sich dabei um Zahlungen an die Treuhandfonds für die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) und die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiative. Die GPK versuchte im Rahmen der Überprüfung einer Kosten-Nutzen-Analyse Klarheit über die von der Schweiz getätigten Zahlungen zu gewinnen und hält in ihrem Bericht die folgenden Beiträge fest, wobei die in der Tabelle 1 aufgeführten Zahlen der Politische Abteilung III sowohl die allgemeinen Beiträge wie auch die weiteren Zahlungen (inkl. Kofinanzierungen) der Schweiz an die BWI beinhalten.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
IBRD	59.4	59.9	58.1	59.5	75.2	5.9	9.7	21.9	34.8	20.5	405.2
IDA	133.7	69.6	82.9	73.7	80.9	110.0	106.6	118.0	123.0	145.2	1043.9
IFC	40.2		5.2	6.2	10.5	5.1	3.3	21.2	9.8	12.4	114.2
MIGA					1.0			1.6		3.6	6.2
ICSID	Keine Angaben über Zahlungen der Schweiz an ICSID										
Total	233.4	129.5	146.3	139.4	167.7	121.1	119.6	162.8	167.7	181.7	1569.7

Abbildung 25: Beiträge an die Weltbank Gruppe von 1992 bis 2001 (in Mio. Franken)

(Quelle: GPK 2003: Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods, 14. Oktober 2003)

Mehr ins Gewicht fallen die Aufwendungen der Schweiz im Rahmen der WBG. Hierunter ist der Betrag der Schweiz im Rahmen der Mittelauffüllung der IDA zu erwähnen. Die Schweiz übernimmt 2.43 Prozent des geberfinanzierten Teils. Dies entspricht im Zeitraum 2002 bis 2005 einem Betrag von rund 530 Millionen Franken. Gemessen an den Gesamtausgaben der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit nehmen die Beiträge im Bereich Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit rund ein Drittel ein, wie die folgende Grafik zeigt.

Ausgaben DEZA/SECO im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit 2006 (Mio. Fr.)	DEZA		SECO (WE)	
	APD	nicht APD	APD	nicht APD
Humanitäre Hilfe	295.0	6.5	-	-
bilateral	267.3	6.5	-	-
multilateral	27.7	-	-	-
Entwicklungszusammenarbeit	962.1	2.7	153.7	-
bilateral	562.8	2.7	149.8	-
multilateral	399.3	-	3.9	-
Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS	91.1	17.5	60.1	19.4
Total Ausgaben DEZA/SECO	1'348.2	26.7	213.7	19.4

Abbildung 26: Ausgaben DEZA/SECO

(Quelle: Jahresbericht der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit 2006, DEZA)

Auf der multilateralen Ebene spielen die Ausgaben für die internationalen Finanzierungsorganisationen und insbesondere für die BWI eine signifikante Rolle, wie die folgende Grafik zeigt.

	2006	2005
Organisationen der Vereinten Nationen	144.4	138.3
Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP)	52.0	52.0
Kinderhilfsfonds der UNO (UNICEF)	18.0	18.0
Bevölkerungsfonds der UNO (UNFPA)	12.5	12.5
UNO-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)	12.5	10.5
UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)	11.0	11.0
Andere Entwicklungsorganisationen der UNO	38.4	34.3
Internationale Finanzierungsinstitutionen	289.0	259.8
Internationale Entwicklungsagentur (IDA)	204.5	176.9
Afrikanischer Entwicklungsfonds (AfDF)	55.4	51.2
Asiatischer Entwicklungsfonds (AsDF)	13.3	13.3
Andere Fonds und Finanzierungsinstitutionen	15.9	18.5
Andere Institutionen	58.4	58.6
Globaler Umweltfonds (GEF)	16.1	16.8
Konsultativgruppe für internationale landwirtschaftliche Forschung (CGIAR)	12.0	12.0
Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung (GICHD)	8.0	8.0
Andere Institutionen	22.3	21.8
Total multilaterale APD	491.8	456.7

Abbildung 27: Multilaterale APD 2005/2006

(Quelle: Jahresbericht der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit 2006, DEZA)

Der Nutzen der Mitgliedschaft für die Schweiz besteht in den Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten und der Möglichkeit, mit wichtigen Entscheidungsträgern zu kommunizieren. Weiter ist der Reputations- und Imagegewinn für die Schweiz ein wichtiger Faktor neben dem Nutzen für die Schweizer Wirtschaft. Die Schweiz profitiert zudem von den öffentlichen Gütern, die durch die BWI zur Verfügung gestellt werden. Wichtig ist ausserdem, dass Synergien zwischen dem multinationalen und bilateralen Bereich genutzt werden können und ein Know-how-Transfer stattfinden kann. Allfällige Nachteile werden in Relation zu den Vorteilen als gering eingeschätzt. Sie betreffen die Mitverantwortung der Schweiz bei fraglichen Entscheiden der BWI oder die Mitgliedskosten.

3.5.4.3 Institutioneller Rahmen

In Bezug auf den institutionellen Rahmen bei den Einflussmöglichkeiten ist, wie bereits erwähnt, der Einsitz in den Exekutivgremien das entscheidende Element. Ein Verlust dieses Sitzes wäre eine grosse Herausforderung für die Schweiz in Bezug auf die Aufrechterhaltung ihrer Einflussnahme auf Entscheide dieser Gremien. In diesem Fall müsste die Schweiz gemäss Dupont und Sciarini ihre Ideen mittels unilateraler oder bilateraler Pilotaktionen umsetzen und versuchen, diese Aktionen über Allianzen oder Netzwerkverbindungen auf der multilateralen Ebene einzubringen. Die Bildung von Koalitionen gehört schon heute zu einem der wichtigsten Instrumente für die Ausübung des Einflusses der Schweiz. Sie kooperiert von

Beginn an mit anderen Staaten innerhalb der BWI. Bei einem allfälligen Sitzverlust müsste diese Kooperation verstärkt werden. Ein mögliches Szenario wäre auch, ein Rotationsprinzip mit anderen Ländern einzuführen, so wie dies die Stimmrechtsgruppe der skandinavischen Länder praktiziert.

Das Konsensverfahren bei Entscheidungsfindungsprozessen in den Exekutivdirektorien ermöglicht es der Schweiz, quasi in jeder Sachfrage ihren Standpunkt zu vertreten. Jedoch liegt von der Verwaltungsseite bisher kein strategischer Ansatz vor, um die vorhandenen Einflussinstrumente zu nutzen. Insbesondere fehlt ein systematischer Ansatz, sich innerhalb der Administration der BWI im Rahmen von Seminaren oder Konferenzen einzubringen. Ebenso könnten die Anstrengungen im personellen Bereich verstärkt werden, Schlüsselpositionen innerhalb der Institutionen zu besetzen. Von einer kritischen Warte aus kann gesagt werden, dass die Schweiz keine beständige und mehrschichtige Präsenz im Verwaltungsleben der BWI entwickelt hat.⁴¹⁶

Der Einfluss der Schweiz wird im Wesentlichen jedoch durch die strukturellen Gegebenheiten der BWI bestimmt. Die Kräfteverhältnisse zwischen einzelnen grossen Staaten entscheiden oft über die Erfolg oder Misserfolg der Schweizer Position. Der multilaterale Charakter der Institution hebt das Ungleichgewicht von grossen und kleinen Staaten nicht auf. Grosse Staaten besitzen mehr Gestaltungsfreiräume und Verhandlungsmacht als kleine Staaten. Umso wichtiger ist es für die Schweiz, mit fundierten, originellen, breit abgestützten und sichtbaren Aktionen hervorzutreten. Ähnlich wie mit den wagen Bestimmungen der gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Ziele und Interessen der Schweiz innerhalb der Mitgliedschaft bei den BWI verhält es sich auch bei den verwaltungsinternen Zuständigkeiten. Grundsätzlich sind die Kompetenzen auf drei verschiedene Ämter aus drei verschiedenen Departementen und auf die Schweizerische Nationalbank verteilt. Der Bericht hält dazu fest:

„Mit Ausnahme der Zuordnung der Weltbank zum seco und zur DEZA einerseits und der detaillierter geregelten Koordination zwischen dem EFD und der SNB im Bereich des IWF andererseits werden keine spezifischen Vorgaben formuliert.“⁴¹⁷

Mangels konkreter Bestimmungen über die Zuständigkeiten und rechtlich bindenden Zielhierarchien liegt es in der Entscheidungskompetenz der betreffenden Vollzugsstellen, die Schweizer Politik im Rahmen von allgemeinen und nicht BWI-spezifischen Grundsätzen

⁴¹⁶ PVK 2003: 953.

⁴¹⁷ PVK 2003: 933.

auszugestalten und zu vollziehen. Die Klärung von Konflikten wird somit dem politischen Prozess überlassen. In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung in den BWI ist jedoch festgehalten, dass bei wichtigen entwicklungspolitischen Fragestellungen parlamentarische und ausserparlamentarische Konsultationen stattfinden sollen.⁴¹⁸ In welcher Form dies geschieht, wird jedoch nicht festgeschrieben. Zudem besitzt das Parlament bei Zusatzkrediten für den IWF ein Mitbestimmungsrecht.

3.5.4.4 Akteure und Koordination

Grundsätzlich sind die Kompetenzen im Rahmen der Schweizer Mitgliedschaft bei den BWI auf drei Departemente sowie die SNB verteilt. Bei den Departementen sind das EDA, das EFD sowie das EVD involviert. Gemäss einer separaten Vereinbarung⁴¹⁹ erfordern die vertretenen Positionen der Zustimmung von EFD und der SNB. Wobei das EFD und insbesondere die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) bei politischen Fragestellungen und die SNB bei technischen Fragestellungen zuständig ist. Ähnlich ist auch die Zuständigkeitsregelung der Schweiz innerhalb des IWF. In weit geringerem Ausmass sind drei weitere staatliche Akteure in die BWI-Politik des Bundes integriert. Es sind dies die Politische Direktion und hier insbesondere die Politische Abteilung V, die die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik gewährleistet, die DEZA und das SECO. Wobei die beiden letztgenannten Akteure vorwiegend auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit Kompetenzen geltend machen können.

Im Bereich der Weltbank existieren keine spezifischen Bestimmungen über die Zuständigkeiten. Der Bundesrat führt jedoch aus, dass die multilaterale Finanzhilfe eine gemeinsame Aufgabe der DEZA und des SECO ist.⁴²⁰ Da die Bestimmungen in der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe relativ komplex sind, wurde in der Folge im Rahmen von Regierungs- und Verwaltungsreformen versucht, Klarheit über die Zuständigkeiten zu schaffen. Bis heute ist dieser Prozess jedoch als nicht abgeschlossen zu beurteilen, im Sinne einer endgültigen Klärung der Zuständigkeitsbereiche zwischen DEZA und SECO. Die Rolle der Politischen Direktion ist ebenfalls nicht abschliessend geklärt. Ebenso sind die Kompetenzen des

⁴¹⁸ Vgl. BBI 1991 II 1244.

⁴¹⁹ Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Schweizerischen Nationalbank über die Durchführung der Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds, 16. September 1992: Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods, Art. 4 Abs. 1.

⁴²⁰ PVK 2003: 935.

Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), das punktuell involviert ist, nicht eingehend festgehalten.

Neben den in der Bundesverwaltung herkömmlichen Koordinationsmechanismen (Ämterkonsultationsverfahren, Mitberichtsverfahren und Konferenz der Generalsekretäre) existieren im Bereich der BWI zusätzliche Instrumente. Beim IWF ist der Bedarf nach zusätzlichen Massnahmen nicht besonders hoch, da die EFV das einzige Koordinationsorgan zwischen der Verwaltung und der SNB ist. Die Kommunikation und Koordination zwischen diesen beiden Akteuren sowie zwischen weiteren involvierten Ämtern funktioniert weitgehend gut. Bei den Weltbankgeschäften ist die Ausgangslage etwas schwieriger. Innerhalb des Interdepartementalen Komitees für internationale Entwicklungshilfe (IKEH) sind die Amtsdirektoren von DEZA und SECO mit der strategischen Planung beauftragt, und es wurden auf Ebene der Abteilungen sogenannte Steuerungsausschüsse geschaffen: Südhilfe, multilaterale Hilfe und Osthilfe. Durch die Verwaltungsreform NOVE kamen zwei Koordinationsgruppen hinzu: eine für die Weltbank und eine für den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung/regionale Entwicklungsbanken.

Im Rahmen von NOVE Due (1997–2000) werden die Kompetenzen der beiden Ämter nochmals neu geregelt. Insbesondere enthält das Papier auch Verfahren wie den Einsitz in den Gouverneursrat. Der Vorsteher des EVD ist Gouverneur, während die Vorsteherin des EDA das Amt der Vizegouverneurin einnimmt. Der Sitz im Exekutivrat steht hingegen allen qualifizierten Personen offen. In Bezug auf Unstimmigkeiten betreffend der Umsetzung dieser Regeln sowie der Aufnahme neuer Themen wurden Kompetenzregeln und Koordinationsgremien geschaffen. Diese Massnahme ist im Bundesgesetz von 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in Artikel 13 vorgesehen. Dieses Komitee⁴²¹ stellte seine Arbeit in den achtziger Jahren ein und wurde im Rahmen von NOVE als Koordinationsgremium auf Stufe der Amtsdirektoren wiederbelebt.⁴²² Zusätzlich wurde später eine zusätzliche Koordinationsgruppe aus Sektionsstufe eingeführt.

Der Expertenbericht zeigte ferner, dass es weitere verbleibende Abstimmungsschwierigkeiten im Bereich der Kompetenzzuordnung zwischen den beiden Ämtern gibt. Ursache hierfür sind die nach wie vor bestehenden Graubereiche in den Zuständigkeiten, die unpräzise gesetzliche Grundlage mit dem Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Hinzu

⁴²¹ Interdepartementales Komitee für die verwaltungsinterne Koordination der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH)

kommen die unterschiedlichen Sichtweisen, die sich aus den Perspektiven der jeweiligen Ämter heraus ergeben, gelegentliche Rivalitäten zwischen den Ämtern sowie eine gewisse Dominanz der Sichtweise des SECO. Die GPK stellt trotz der positiven Bemühungen der Ämter und des Bundesrats zur besseren Kompetenzabgrenzung einen Handlungsbedarf im Bereich der Aktivitäten und bezüglich deren Koordination im Bereich Weltbank fest.

Die GPK hält fest, dass die von verschiedenen Personen vorgebrachte Idee eines interdepartementalen Koordinationsbüros die grundlegenden Probleme wohl nicht lösen kann.⁴²³ Die unklare Kompetenzzuteilung zu Beginn der Schweizer Mitgliedschaft, die Vielseitigkeit der Aufgaben der Weltbank sowie die Tatsache, dass diese über mehrere Organisationen verfügt, tragen zu den erwähnten Problemen bei. Gemäss den Angaben der befragten Personen sind die Koordinationsmechanismen den Mitarbeitern beider Ämter nur ansatzweise vertraut. Die Bedeutung des Steuerungsausschusses wird hingegen von beiden Seiten anerkannt, wenn auch in Bezug auf seine Leistungsfähigkeit unterschiedliche Auffassungen vertreten werden. In der Praxis sind die ordentlichen Koordinationsmechanismen der Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren von Nutzen sowie die strategischen Gespräche auf Ebene der Amtsdirektoren.

Die GPK kommt zum Schluss, dass die Koordinationsmechanismen die bestehenden Kompetenzprobleme nicht oder nur teilweise zu lösen vermögen. An dieser Stelle besteht Optimierungsbedarf, was konkret die Suche nach alternativen Ansätzen beinhalten dürfte. Die Koordination mit dem Büro in Washington wird hingegen positiv bewertet. Die Politische Direktion des EDA spielt im Bereich Weltbank eine ähnliche Rolle wie im Bereich des IWF. Die gesetzlich verankerte Zuständigkeit der EFV und des BUWAL scheint dagegen bei der Problematik der Koordination keine wesentliche Rolle zu spielen. Allerdings bleiben die wirklichen Kompetenzen auch hier unklar. Gerster macht zudem darauf aufmerksam, dass die Schweiz es verpasst habe, sich aktiv an den Reformen des IWF zu beteiligen. Er weist darauf hin, dass die Schweiz längerfristig ihre Stimmrechtsgruppe nicht halten kann und deshalb auf eine Reform der Stimmenverteilung hinarbeiten müsste. Dies geschehe nicht, da die Schweiz dank ihrer hohen Kapitalquote an diesem System festhalten wolle. Allerdings riskiere die Schweiz so längerfristig ihren Sitz im Exekutivrat.⁴²⁴

⁴²² Die Fragen, die innerhalb des Komitees behandelt werden, betreffen die strategische Planung, Entscheide von Kompetenzstreitigkeiten unterer Stufen. Es wurden ausserdem drei Steuerungsausschüsse gebildet; einer davon für die multilaterale Finanzhilfe.

⁴²³ Vgl. Motion von Jean-Noël Rey: Beziehungen der Schweiz zu IWF und Weltbank, 17.3.2004. Online unter: www.admin.ch/ch/d/ff/2004/6695.pdf. Stand: 18.2.2009.

⁴²⁴ Vgl. Gerster (2002). Ähnliche Überlegungen wurden auch in Zusammenhang mit der Anerkennung Kosovos als unabhängigen Staat gemacht. Serbien erwägt den Austritt aus der Stimmrechtsgruppe der Schweiz. Vgl. Interview mit dem serbischen Botschafter Dragan Maršicanin: „Serbien droht der Schweiz“, in: SonntagCH.

Gemäss dem Expertenbericht herrscht eine starke Machtkonzentration auf der Verwaltungsebene und eine klare Trennung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Die nichtstaatlichen Akteure verfügen über einen äusserst geringen Einfluss. Über die Gründe gibt es unterschiedliche Auffassungen. Während einige involvierte Akteure die Möglichkeit für eine Einflussnahme als gut einstufen, wird von anderer Seite das Argument der Informationsintransparenz vorgebracht, das eine aktive Teilnahme für aussenstehende Akteure erschwert. Allerdings werden institutionalisierte Mitsprachkanäle von den Nichtregierungsorganisationen wenig genutzt, und es wird ein eher tiefes Interesse an Fragen betreffend den IWF konstatiert.

3.5.4.5 Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

Anlässlich der rund zehnjährigen Mitgliedschaft der Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen wurde die GPK des Ständerates damit beauftragt, eine Zwischenbilanz über die Mitgliedschaft zu erstellen. Es stellte sich die Frage, wie die Schweiz ihre Mitgliedschaft nutzt, um ihre aussen-, aussenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Ziele und Interessen durchzusetzen. Es wurden folgende Messgrössen genauer untersucht.

- Ziele und Interessen der Schweiz an der Mitgliedschaft in den BWI
- Akteure der Bundesverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank (SNB), Kompetenzaufteilung und Koordination
- Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure
- Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Schweiz in den verschiedenen Arenen der BWI
- Nutzen der Mitgliedschaft für die Schweiz

Die folgenden Erkenntnisse basieren auf dem Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats.⁴²⁵ Auf Ebene der gesetzlichen Grundlagen sind wenige Anhaltspunkte in Bezug auf die Zielsetzungen der Schweiz innerhalb der BWI zu finden. Die Konkretisierung und Umsetzung wird somit implizit an die Verwaltung übertragen. Die Schweiz konzentriert sich innerhalb

Online unter:

http://www.sonntagonline.ch/pages/index.cfm?dom=151&rub=100212524&arub=100212524&orub=100212524&osrub=100212524&Artikel_ID=101771968. Stand: 13.3.2009.

⁴²⁵ PVK (2003).

des IWF im Wesentlichen auf ordnungs-, geld- und entwicklungspolitische Ziele. In der Weltbank stehen, gemäss der Aufgabenteilung innerhalb der BWI, auch für die Schweiz entwicklungspolitischen Ziele im Vordergrund. Ebenfalls geht die Aufgabenteilung der Akteure innerhalb des Bundes nicht eindeutig aus den gesetzlichen Grundlagen hervor. Im Bereich des IWF sind neben dem Schweizer Exekutivbüro in Washington das EFD, insbesondere die EFV, und die SNB die Hauptakteure. Die Koordination zwischen den einzelnen Akteuren wurde in den letzten Jahren laufend verbessert. Es entstanden zum Teil formale, zum Teil informelle Kanäle und Plattformen, um den Austausch zwischen den Akteuren zu fördern. Beispielsweise trug die Verwaltungsreform zu einer klareren Aufgabenteilung zwischen den Akteuren bei. Im Zuge der Reorganisation der DEZA wird eine weitere Konkretisierung der Aufgabenbereiche im Speziellen zwischen DEZA und SECO in Bezug auf die BWI erwartet. Ebenfalls mit Fragen in Zusammenhang mit den BWI befasst sich die Politische Direktion V. Sie ist unter anderem für die Gewährleistung von Kohärenz in der Aussenpolitik zuständig. Dies wird von verschiedener Seite als nicht zielführend erachtet, da die Politische Direktion über wenig Personalressourcen in diesem Bereich verfüge und häufig kurzfristig in entsprechende Dossiers einbezogen werde. In Zukunft wird eine engere Zusammenarbeit zwischen IWF und Weltbank erwartet. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, wurde beispielsweise die Schaffung eines interdepartementalen Büros für die BWI angeregt. Notwendig erscheint jedoch eine klare Festlegung der Kompetenzen und Zuständigkeiten anhand von Gesetzen oder Verordnungen.

Die Schweiz verfügt über diverse Kanäle und Instrumente, um die Politik innerhalb der BWI mitzugestalten. Der wichtigste Kanal ist der Einsitz der Schweiz in den Exekutivräten des IWF und der Weltbank. Hauptinstrumente zur Einflussnahme sind dabei schriftliche und mündliche Stellungnahmen. Erfolgsfaktoren sind neben der Fachkompetenz der Entscheidungsträger die langjährige Erfahrung in spezifischen Themen, frühe Besetzung von relevanten Themenfeldern, die Fähigkeit zum Bilden von Netzwerken und Allianzen sowie eine gute Zusammenarbeit mit der BWI-Administration. Der Nutzen der Mitgliedschaft für die Schweiz besteht vor allem in der Möglichkeit der Einflussnahme und in den Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb des Gremiums. Ebenso sind die Informationsgewinnung, der Image- und Reputationsgewinn sowie die Möglichkeit, einen Beitrag zur internationalen Solidarität zu leisten, zu nennen.

Von den involvierten Akteuren wird die verfolgte Strategie der Schweiz innerhalb der BWI vorwiegend als kohärent bezeichnet. Einige äusserten jedoch auch Schwierigkeiten in der Beantwortung der Frage, da die Strategie nicht transparent gemacht werde oder sie selbst

zu wenig Einblick hätten. Auch die Effizienz könnte gemäss Angaben von einigen Akteuren weiter verbessert werden. Erwähnt wurde ebenfalls, dass die komplexe Verwaltungsstruktur das Verfolgen einer kohärenten Strategie wesentlich erschwert. Es sei wichtig, dass die Schweiz in ihren Aktivitäten im Sinne einer Spezialisierung Prioritäten setze.⁴²⁶ Die Schweiz verfolge innerhalb der BWI zwar geeignete Strategien, jedoch würde die Verwaltung der wichtigen Aufgabe nicht die Bedeutung zumessen, die ihr eigentlich zustehe. Im Bereich der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit und Politik in Bezug auf die Aktivitäten der Schweiz innerhalb der BWI bestehe Handlungsbedarf. Ziel sei es, ein klareres Bild der Politik der Schweiz innerhalb der BWI zu vermitteln und das Interesse daran in der Öffentlichkeit zu stärken.

Zielkonflikte innerhalb der Schweizer Politik entstehen unter anderem aufgrund der unzureichend formulierten Kompetenzaufteilung zwischen den Akteuren. Aber auch die unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen sind massgebende Faktoren. Im Bericht wird explizit erwähnt, dass es Zielkonflikte zwischen wirtschaftspolitischen Anpassungsprogrammen im Rahmen von IWF-Interventionen und den sozial- und umweltpolitischen Zielen geben kann. Diese Inkohärenzen beziehen sich jedoch nicht ausschliesslich auf die BWI-Geschäfte, sondern stellen eine Problematik in der gesamten Schweizer Aussenpolitik dar.⁴²⁷

Grundsätzlich befürwortet der Bundesrat in seiner Antwort an die GPK die Prüfung von Massnahmen zur Verbesserung der Kommunikation zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten sowie gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik. Im organisatorischen Bereich sieht er hingegen keinen Handlungsbedarf.⁴²⁸ Zur Organisation und Teilung der Aufgaben innerhalb der Verwaltung hält der Bundesrat fest, dass mit der Gründung der BWI bewusst zwei verschiedene Institutionen mit unterschiedlichen Aufgaben geschaffen wurden. Während bei der Weltbank die Bekämpfung der Armut im Vordergrund stehe, konzentriere sich der IWF auf die Sicherung und Förderung der internationalen Finanzstabilität. Deshalb würde die Aufgabenteilung sowie die dezentralen Verantwortlichkeitsbereiche aus Sicht der Verwaltung auch Sinn machen. Der Bundesrat lehnte denn auch eine eingereichte Motion ab, die forderte, dass alle mit den BWI befassten Verwaltungseinheiten zusammengelegt werden sollen.

⁴²⁶ Dewald und Weder (1995) kommen in ihrer Studie zu dem Schluss, dass sich die Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit auf ihre komparativen Vorteile konzentrieren müsse.

⁴²⁷ PVK 2003: 967.

⁴²⁸ Bundesrat (2003c): Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 14. Oktober 2003: 1.

Der Bericht enthält vier Empfehlungen. Die erste bezieht sich auf die Aufgabenteilung zwischen DEZA und SECO. Der Bundesrat wird aufgefordert, die Aufgabenteilung zwischen den beiden Verwaltungseinheiten zu prüfen, zu vereinfachen und unklare Kompetenzen zu klären. Dies sollte auf Verordnungsstufe durchgesetzt werden. Der Bundesrat bezieht sich in seiner Antwort einerseits auf die gesetzlichen Grundlagen des Gesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit von 1977 und auf die beiden Verwaltungsreformen NOVE und NOVE DUE andererseits. Er bestätigt die getroffenen Vereinbarungen sowie die eingesetzten Koordinationsmechanismen. Der Bundesrat ist im Rahmen der Zwischenevaluation von NOVE DUE der Ansicht, dass die Prinzipien und Koordinationsmechanismen nach wie vor ihre Gültigkeit bewahren und dass es keine grundsätzlichen formalen Kompetenzabgrenzungsprobleme gibt.⁴²⁹ Der Bundesrat sieht weiter keinen Handlungsbedarf, die Zusammenarbeit auf Verordnungsstufe neu zu regeln. Er sieht jedoch Raum, innerhalb der bestehenden Strukturen die Zusammenarbeit noch zu verbessern.

Die zweite Empfehlung fordert vom Bundesrat, die organisatorischen Vorkehrungen zu treffen für die Ausarbeitung einer ausgewogenen schweizerischen Position, die den sich überschneidenden Tätigkeiten des IWF und der Weltbank Rechnung trägt. Es wird gefordert, dass der Bundesrat hierfür klare strategische Zielvorgaben definiert. Aus den Äusserungen des Bundesrates ist zu entnehmen, dass er dieser Empfehlung nicht viel abgewinnen kann. Er erachtet die Zuständigkeiten als klar geregelt und hebt das Prinzip der Transparenz hervor: Alle interessierten Stellen hätten die Möglichkeit, die relevanten Informationen einzufordern. Anhand von internen Arbeitslisten könne der Verwaltungsaufwand klein gehalten werden, und die Koordinationsabläufe hätten sich in der Praxis bewährt. Weiter ergänzt der Bundesrat mit dem Verweis auf diverse Dokumente, dass die Ziele der Schweiz für die Arbeit innerhalb der BWI sehr wohl definiert sind und nach wie vor ihre Gültigkeit haben.

Empfehlung 3 fordert vom Bundesrat einen einheitlichen und umfassenden Bericht über die Zahlungen und das Engagement der Schweiz bei den Institutionen von Bretton Woods. Hier zeigt sich der Bundesrat bereit, die Empfehlung umzusetzen. Der Bundesrat unterstützt die Forderung nach einer Verbesserung der Informationstätigkeiten nach aussen. Er geht über diese Empfehlung hinaus, indem er vorschlägt, im Aussenwirtschaftsbericht jährlich über die Aktivitäten der Schweiz innerhalb der BWI zu informieren.

Die letzte Empfehlung bezieht sich auf die Schaffung eines Informations- und Reportingkonzepts, das die Aktivitäten und Ziele der Schweiz besser dokumentieren kann. Der Bundesrat erachtet diese Empfehlung als weitgehend umgesetzt, sieht jedoch Raum für

⁴²⁹ Bundesrat 2003c: 2.

Verbesserungsmöglichkeiten. Insbesondere verweist er auf die Internetauftritte der einzelnen Einheiten. Diese sollten komplementär gestaltet werden, so dass ein Überblick über die Aktivitäten vereinfacht werde.

Teil IV

4 Kohärenztheoretische Auswertung

Verschiedene Entwicklungen auf globaler und europäischer Ebene beeinflussten die Schweizer Aussenpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges. Die Neutralität, die pro-westliche Haltung und die wirtschaftliche Integration können als Hauptbestimmungsfaktoren für die Konzeption der Schweizer Aussenpolitik genannt werden. Das Modell der Neutralität wurde stets den aktuellen politischen Bedingungen angepasst. In den neunziger Jahren fand eine Verknüpfung der Neutralität mit dem Konzept der nationalen Unabhängigkeit statt. Diese Konzeption erlaubte es den Eliten, keine unmittelbare politische Rechenschaft über die Aussenpolitik ablegen zu müssen. Denn die progressiven und liberalen Kräfte implementierten in ihren Grundzügen eine Politik der Öffnung. Mit dem Beitritt zur OECD und den Bretton-Woods-Institutionen fand diese aussenpolitische Stossrichtung ihren Niederschlag. Anhand der Präsenz innerhalb multilateraler Institutionen sollten der Einfluss und der politische Handlungsspielraum der Schweiz gezielt gestärkt werden. Innenpolitisch war dieser Kurs aufgrund der starken Verankerung des Neutralitätskonzeptes nur schwierig zu kommunizieren. Der wachsende Konflikt zwischen der Stärkung wirtschaftlicher Interessen durch internationale Kooperation und Neutralitätsrhetorik brachte den Bundesrat zunehmend in Bedrängnis und sein Handlungsspielraum wurde zusehends kleiner. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges bekannte sich der Bundesrat zu einer aktiven auf Kooperation basierenden Aussenpolitik. Die Bedeutung der multilateralen Politik stieg zugunsten der traditionellen bilateralen Beziehungen, die die Schweiz bis anhin pflegte.

Der Wandel nach dem Ende des Kalten Krieges bot der Schweiz neue Möglichkeiten zur Neukonzeption ihrer aussenpolitischen Rolle. Im Gegensatz zu Zeiten vor der Wende, als die politischen Handlungsspielräume Entscheidungsmöglichkeiten begrenzter waren, erlaubte es die neue Situation, sich zwischen einer Vielzahl an Strategien auf globaler oder europäischer Ebene zu entscheiden. Die schrittweise Annäherung in Form der Kooperation oder regionaler Integrationsprozesse erlaubten eine differenzierte Politik der Schweiz vor allem in Bezug auf die europäische Integration. Parallel behielt die Schweiz traditionelle Mittel und Instrumente ihrer Aussenpolitik bei. So ist die Schweiz auch heute noch ein neutraler Staat. Die Guten Dienste wurden in moderne Instrumente der Mediation und

Konfliktlösungsstrategien umgewandelt. Auch behielt die Schweiz als neutraler Staat und Depositarstaat der Genfer Konventionen ihr Bekenntnis zur humanitären Tradition. Mit ihren Beiträgen im Rahmen der Friedensförderung im Verbund mit den europäischen Partnern geht die Schweiz auch neue Wege und verfolgt eine aktive Aussenpolitik. Dazu gehören auch Auslandseinsätze der Armee. Wobei an diesem Punkt die Peripherie in der Diskussion um das aktive Engagement der Schweiz im Ausland erreicht ist. An der Frage nach Ausmass und Art und Weise der aussenpolitischen und friedenspolitischen Aktivitäten entzündeten sich immer wieder die Diskussionen. Es gelang bis anhin nicht, einen diesbezüglichen Konsens unter den politischen Akteuren und Parteien zu entwickeln.

Im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 hält der Bundesrat fest, dass die Kohärenz in der Aussenpolitik mittels Koordination verbessert werden muss.⁴³⁰ Somit setzte die Regierung beinahe zeitgleich zwei Konzepte der Kohärenz in die Praxis um. Zum einen betraf dies die allgemeine Aussenpolitik und zum andern die Beziehungen zu den Entwicklungsländern. In der Aussenpolitik begründete der Bundesrat die Forderung mit dem Argument der Effizienzsteigerung in Bezug auf die Wahrung der nationalen Interessen.

Die Koordination zwischen den einzelnen Politikbereichen, zwischen der Aussen- und Innenpolitik und den verschiedenen Instrumenten der Aussenpolitik, sollte verbessert werden. Dies unter der Annahme, dass die Politikfelder in Zukunft eine quantitative Zunahme erfahren werden und die Ansprüche an die Koordination der einzelnen Politikbereiche steigen werden. Die Regierung hielt fest, dass die Widersprüche zwischen den einzelnen Politiken so weit wie möglich reduziert werden müssen.

4.1 Policy-Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik

Die Schweiz hat bereits Bemühungen unternommen, die Entwicklungszusammenarbeit strategisch einheitlicher und effizienter zu formen. In der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe von 2008 und der Botschaft über die Finanzierung der Exportförderung hat der Bundesrat Schritte auf dem Weg einer einheitlichen Strategie in der Entwicklungspolitik unternommen. Die Botschaften nennen drei strategische Ziele und sechs prioritäre Themenfelder. Die drei strategischen Zielsetzungen sind nicht im Widerspruch mit den aussenpolitischen Zielsetzungen des Bundes und passen zum

⁴³⁰ Bundesrat 1993: 44.

schweizerischen Ansatz. die Entwicklungszusammenarbeit auf mehrere Kanäle zu verteilen. In Zukunft wird die Schweiz nicht umhin können, folgende Themen stärker zu gewichten:

1. Die Armutsreduktion muss zum zentralen Ziel der gesamten Schweizer Entwicklungszusammenarbeit werden. Die Erreichung der Millenniumsziele hat dabei oberste Priorität.
2. Reduktion der thematischen Vielfalt der verschiedenen Programme und Massnahmen der DEZA. Durch eine Konzentration auf weniger Themen kann die Wirkung erhöht werden.
3. Strategische Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich auf die komparativen Vorteile. Die Konzentration auf weniger Themen, in denen die Schweiz im Gegensatz zu anderen Geberstaaten über eine spezifische Expertise verfügt, hilft, das Profil gegen aussen zu stärken und innerhalb der internationalen Gemeinschaft einen gezielten Beitrag zu leisten.

Diese Massnahmen können dazu beitragen, die Entwicklungszusammenarbeit in der Schweizer Bevölkerung mit einer gezielten Kommunikation besser zu verankern. Von der internationalen Gemeinschaft wird anerkannt, dass die Schweiz in zahlreichen Bereichen qualitativ hochwertige Beiträge liefert. Speziell in der Frage nach dem Einbezug von Akteuren und Strukturen in den Empfängerländern besitzt die Schweiz eine hohe Kompetenz rund um die Themen Governance und Demokratisierung. Hier sollte nach Möglichkeit ein Ausgleich geschaffen werden, der die komparativen Stärken der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in ein ideales Verhältnis mit der humanitären Hilfe und der Notwendigkeit, auch neue Probleme in der Entwicklungszusammenarbeit anzugehen, setzt. Grundsätzlich sollte auf der Policy-Seite der Schweizer Entwicklungspolitik auch die Harmonisierung ihrer Policies mit anderen Geberländern stehen. Hier liegt auf internationaler Ebene grosses Potential, um die Wirksamkeit der Hilfe zu erhöhen. Bislang koordinierten die Staaten ihre Hilfe in einem Empfängerland zu wenig, was sowohl für die Geber als auch die Empfänger nicht zufriedenstellend sein kann.

Am Anfang der Diskussion der Kohärenz in der staatlichen Schweizer Entwicklungszusammenarbeit steht die Erarbeitung und Verabschiedung des Dokuments „Leitlinien Nord-Süd“ des Schweizer Bundesrates. Die beantragende Kommission zielte insbesondere auf die Vereinbarkeit Schweizer Wirtschafts- und Handelspolitik mit der Schweizer Entwicklungspolitik ab. Forster weist darauf hin, dass die Zusammenführung

dieser Themenbereiche ein für die Schweiz neues Phänomen darstellte, da die relevanten Entscheidungsträger bis anhin versucht hatten, die beiden Themenbereiche Wirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik zu trennen.⁴³¹

Die Schweiz setzte sich im Vergleich zu anderen OECD-Ländern zeitlich früh mit dem Problem der Kohärenz ihrer Politik gegenüber Entwicklungsländern auseinander. 1994 verabschiedete der Bundesrat die „Leitlinien Nord-Süd“, in denen er die entwicklungspolitischen Leitlinien der Bundespolitik für die kommenden Jahre setzte. Der Bericht stellt eine Ergänzung des Aussenpolitischen Berichts dar, der 1993 veröffentlicht wurde. Das Ziel der Leitlinien war es, im Rahmen der Neuausrichtung der gesamten Schweizer Aussenpolitik zu Beginn der neunziger Jahre die entwicklungspolitischen Grundlagen neu zu gestalten. Dabei hält der Bericht fest, dass Widersprüche und Interessengegensätze zwischen aussen- und entwicklungspolitischen Zielen bestehen und dass diese Gegensätze benannt und wenn möglich gelöst werden sollen. Im Folgenden soll das Auftreten der Kohärenz als politisches Ziel in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik aufgezeigt werden.

Bevor das Thema der Kohärenz Eingang in den politischen Prozess fand, setzten sich vornehmlich Vertreter von Hilfswerken seit den siebziger Jahren mit dem Problem auseinander. Sie untersuchten einzelne Aspekte der Schweizer Aussenpolitik wie beispielsweise einzelne Unternehmen und deren Aufträge in Entwicklungsländern, Waffenexporte oder Direktinvestitionen. 1975 veröffentlichte eine Kommission von Hilfswerksvertretern ein eindeutiges Papier, in dem auf die Diskrepanzen der Schweizer Aussenpolitik und ihrer Entwicklungspolitik gegenüber Entwicklungsländern eingegangen wurde. Es wurde verlangt, dass die Widersprüche zwischen den nationalen Eigeninteressen, vornehmlich wirtschaftlichen Interessen, einerseits und dem entwicklungspolitischen Engagement der Schweiz andererseits benannt und offen diskutiert werden müssten. Ausserdem wurde die Erstellung einer Globalstrategie in der Entwicklungspolitik eingefordert.⁴³²

In den Leitlinien Nord-Süd des Bundesrates zuhanden des Parlaments sind die Ziele des Berichts aufgeführt. Der Bericht soll die Ziele der Schweizer Entwicklungspolitik definieren, Zielkonflikte anerkennen und nach Möglichkeit mit Dialog lösen. Darauf folgend soll das Auftreten der Kohärenz in der Schweizer Entwicklungspolitik erläutert und die festgelegten Ziele diskutiert werden. Im Anschluss findet eine Untersuchung anhand einiger ausgewählter

⁴³¹ Forster 1999: 299.

⁴³² Commission des organisations suisses de coopération au développement 1975: 14.

Politikbereiche in Bezug auf die Implementierung der Kohärenz in die Entwicklungspolitik statt. In den Nord-Süd-Richtlinien folgte der Bund den Forderungen der Nichtregierungsorganisationen, welche dieses Thema bereits seit ca. 20 Jahren bearbeiteten und vom Bund die entsprechenden Schritte forderten. Der Bundesrat hält fest, dass die Schweiz ihre Beziehungen zu den Entwicklungsländern überdenken muss. Aufgrund der sich verändernden Rahmenbedingungen stehen nicht länger einzelne Politikfelder im Fokus der nationalen Politik, sondern die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern gewinnt zunehmend an Bedeutung. Um eine solche Politik zu formulieren, müssen zuerst die Widersprüche zwischen den einzelnen Politikbereichen sichtbar gemacht werden.

Bisher wurde die Ansicht vertreten, dass der internationale Handel, auf den sich die Schweiz speziell aufgrund ihrer Neutralität konzentrierte, eine zu grosse Wichtigkeit besitze, als dass er in Verbindung mit anderen Politikbereichen gebracht werden dürfe. Der Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren oder die Leitlinien Nord-Süd wurden von Vertretern der am meisten involvierten Akteure, der DEZA und des SECO, erarbeitet und 1994 vom Parlament verabschiedet. Ein Aktionsplan zur Implementierung der Massnahmen wurde von der DEZA 1995 verabschiedet.

Grundlegend für die Erstellung der neuen Richtlinien war das neue politische Umfeld nach dem Ende des Kalten Krieges sowie die Erkenntnis einer zunehmenden Abhängigkeit diverser Politikbereiche westlicher Länder von Entwicklungsländern im Zuge der fortschreitenden globalen Vernetzung. Forster erwähnt zusätzlich die Notwendigkeit einer Neugestaltung der Entwicklungspolitik aufgrund des wachsenden Skeptizismus auf Seiten der Empfänger und Geberländer sowie des Bedürfnisses, die Zusammenarbeit effizienter und effektiver zu gestalten.⁴³³

Der Paradigmawechsel in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik ist auf den Druck der Zivilgesellschaft und parlamentarischen Akteure einerseits sowie aufgrund der Erkenntnis, dass eine strikt auf Handel ausgerichtete Schweizer Aussenpolitik den neuen Anforderungen der internationalen Gemeinschaft und Systems nicht mehr gerecht werden würde, erfolgt. Mit der zunehmenden Vernetzung der Akteure im Zuge der Globalisierung liessen sich einzelne Politikbereiche nicht mehr länger isoliert voneinander betrachten. Insofern ist die Anpassung der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik als Schritt der Anpassung und Reaktion an die sich verändernden Gegebenheiten im internationalen Umfeld zu sehen.

⁴³³ Forster 1999: 301.

Die Regierung möchte einerseits die Kohärenz im Sinne der Effizienz innerhalb seiner Aussenbeziehungen stärken, um die nationalen Interessen zu wahren. Gleichzeitig soll mehr Kohärenz in Bezug auf die Beziehung zu den Entwicklungsländern hergestellt werden. Dies kann nur gelingen, wenn faire, das heisst ausgeglichene Beziehungen zwischen der Schweiz und Entwicklungsländern bestehen. Das kann im Minimum bedeuten, dass die Aussenpolitik die Interessen der Entwicklungsländer nicht negativ tangiert oder dass der Zugang der Entwicklungsländer zu den internationalen öffentlichen Gütern wie den Welthandelsmärkten in dem Masse ermöglicht wird, dass diesen eine angemessene Repräsentanz zukommt.

Die Nord-Süd-Beziehungen umfassen nicht nur wirtschaftliche Aspekte. An Bedeutung gewinnen vor allem aus Sicht der Geberländer weitere Politikfelder wie Migrations-, Umwelt-, Sicherheits- oder Gesundheitspolitik. Die Konflikte in Bezug auf die Kohärenz ergeben sich insofern, als die Verfolgung von nationalen Interessen nicht in jedem Fall die Kohärenz begünstigt und umgekehrt. Kohärenz auf internationaler Ebene hat zum Ziel, die beiden Ansätze von Kohärenz miteinander zu vereinen. Die Leitlinien halten jedoch fest, dass es in bestimmten Fällen nicht möglich ist, die nationalen Interessen mit denjenigen der Entwicklungspolitik in Einklang zu bringen.

Unterschiedliche Interessen können aus der nationalen Politik, die auf wirtschaftliches Wachstum fokussiert, entstehen; diese sind jedoch mit entwicklungspolitischen Interessen wie der Förderung von Menschenrechten oder Demokratie nicht immer vereinbar. Der Bundesrat hält fest, dass es gilt, diese Interessenwidersprüche offenzulegen und in einem Dialog zu lösen. Die Richtlinien halten fest, dass dabei zwischen kurz- und langfristigen sowie zwischen nationalen und internationalen Interessen unterschieden werden muss. Bei sich widersprechenden Interessen soll anhand einer Güterabwägung entschieden werden. Offizielle Kriterien, nach denen eine solche Abwägung erfolgen soll, sind nicht bekannt. In der Vergangenheit setzten sich jedoch bei entsprechenden Fragestellungen wirtschaftliche gegenüber entwicklungspolitischen Interessen durch. Das heisst, materielle Interessen werden grundsätzlich höher gewichtet als ideelle Interessen.

Die Schweiz hat sich trotz alledem im Bereich der Politikkohärenz in den letzten Jahren stark verbessert. Beispiele sind die Bemühungen der Schweiz zur Aufdeckung und Rückführung von Potentatengeldern, bei denen die Schweiz heute eine führende Rolle einnimmt. Ausserdem hat sich die Schweiz im Handels- und Landwirtschaftsbereich verbessert. Unter anderem wurden Exportsubventionen auf agrarische Rohstoffe per 2009 abgeschafft. Importe aus „Least-Developed Countries“ (LDC) sind seit 2007 zoll- und kontingentsfrei. Agrarimporte aus allen anderen Entwicklungsländern sind weitestgehend

zollfrei. Und schliesslich hat die Schweiz auch im Steuerbereich Fortschritte erzielt.

Ein wesentlicher Widerspruch, der den Bemühungen um mehr Kohärenz im Weg steht, ergibt sich jedoch aus der Zusammenführung der beiden Argumente der Entwicklungszusammenarbeit, von internationaler Solidarität und wohlverstandenen Eigeninteresse. Während die Anerkennung der Tatsache, dass die Entwicklungszusammenarbeit in eigenem Interesse erfolgt, einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu mehr Kohärenz darstellt, muss als Folgeschritt definiert werden, wie mit diesem Gegensatz umgegangen werden soll. Historisch lässt sich dieser Widerspruch aus der Zusammenführung zweier unterschiedlicher Konzepte erklären. Erstens wurde die Schweizer Aussenpolitik vorwiegend im Rahmen der Aussenwirtschaftspolitik betrieben. Die Schweiz setzte ihre Aussenpolitik mit einer gezielten Interessenspolitik geschickt um. Vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges war die Entwicklungshilfe vorwiegend mit der humanitären Tradition der Schweiz legitimiert und begründet worden. Und hier liegt der springende Punkt. Im Zuge der Neuausrichtung der Schweizer Aussenpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges wurde der Druck auf die Entwicklungspolitik erhöht, indem mehrheitlich implizit verlangt wurde, dass die finanziellen Mittel auch der Schweiz zugutekommen sollten. Es erfolgte eine Kurskorrektur bezüglich der Begründung und Legitimation der Schweizer Entwicklungshilfe. Einerseits stellte man nach wie vor auf die humanitäre Tradition ab, andererseits, auch unter dem Druck verschiedener politischer Akteure, wurde die Entwicklungshilfe als ein Instrument unter anderen zur Durchsetzung der allgemeinen Schweizer Aussenpolitik dargestellt. Aus diesem Widerspruch ergeben sich in Bezug auf die Implementierung und Anwendung der Kohärenz verschiedene Problemstellungen. Einerseits verhindert das ungeklärte Verhältnis zwischen den beiden Argumentationslinien eine klare und einheitliche Definition der Kohärenz. Andererseits verhindert es weitere Implementierungsschritte der Kohärenz, wie beispielsweise in den Richtlinien Nord-Süd. Die Mechanismen zur Gewährleistung von Policy-Kohärenz sind denn auch in der Folge nur unzureichend implementiert worden.

Zudem fehlt es der Schweiz an einem institutionalisierten Instrument, die Auswirkungen bestimmter Policies auf die Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit zu überprüfen. Solche Mechanismen müssten nicht gänzlich neu geschaffen werden, da zum Beispiel ein Instrument in Form des Berichtes der Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Armutsreduktion bereits besteht. Andere Länder verfügen ebenfalls über entsprechende Instrumente. Die Schweiz könnte im Ausland das notwendige Know-how beziehen. Eine mögliche Massnahme, um die Politikkohärenz zu erhöhen, wäre die analytische Überwachung bezüglich der Frage, in welcher Form und in

welchem Ausmass entwicklungspolitische Anliegen und Empfehlungen in den Policy-Making-Prozess Eingang und Niederschlag finden.

Im Bereich der Policy-Kohärenz kann zusammengefasst gesagt werden, dass die Notwendigkeit besteht, die Anzahl der Themen sowie die Anzahl an geografischen Schwerpunkten zu reduzieren. Die globale Armutsreduktion sollte ein übergeordnetes Ziel der gesamten Schweizer Entwicklungszusammenarbeit darstellen, auf das sich sämtliche Massnahmen beziehen. Weiter ist die Konzentration auf Bereiche notwendig, in denen die Schweiz über spezifische Expertise verfügt und im internationalen Kontext einen spezifischen Beitrag in Koordination mit anderen Geberstaaten leisten kann. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit kann langfristig gestärkt werden, wenn die Arbeit und die Erfolge besser kommuniziert werden. Der Rückhalt der Entwicklungszusammenarbeit ist in der Schweiz zwar tendentiell gross. Doch ist die Entwicklungszusammenarbeit wiederholt politischen Angriffen ausgesetzt, vor denen sie sich mit entsprechenden Massnahmen besser schützen könnte. Die Entwicklungszusammenarbeit wird in der Schweiz noch zu sehr als separate Disziplin wahrgenommen. Obwohl die verstärkte Zusammenarbeit zwischen DEZA und SECO Verbesserungen in der institutionellen Abstützung der Entwicklungszusammenarbeit gebracht haben, sollten entwicklungspolitische Anliegen als typische Querschnittsthemen vermehrt in weiteren Bereichen der Verwaltung wahrgenommen und auch bearbeitet werden. Hier ist zusätzliche Anstrengung nötig, wollen die relevanten Stakeholder ihre Anliegen in den politischen Prozess einbringen. Es müssen zu diesem Zweck Verfahren entwickelt werden, die dieses Vorgehen ermöglichen. Zuletzt fehlt es an Möglichkeiten, um die Auswirkungen Schweizer Policies im Bereich der Innen- und Aussenpolitik in Bezug auf entwicklungspolitische Zielsetzungen zu bewerten.

4.2 Institutionelle und akteurorientierte Kohärenz

Die Schweiz setzt in der Zusammenarbeit mit ihren Partnerländern stark auf den Dialog. Wo dieser erschwert wird, nehmen zivilgesellschaftliche Organisationen diese Aufgabe wahr. Sie arbeitet zudem eng mit anderen Geberländern zusammen, wenn es um die Ausarbeitung von gemeinsamen Positionen oder Strategieentwicklungen geht. Die Ziele, Strategien und Instrumente werden vom Parlament alle vier bis fünf Jahre auf Grundlage eines Vorschlags des Bundesrates genehmigt. Da in der Schweiz zwei staatliche Institutionen mit der Entwicklungszusammenarbeit betraut sind, besteht die Notwendigkeit zu einer verstärkten Zusammenarbeit. Die beiden Institutionen verfügen über je eigene strategische Leitlinien (Strategie 2010 der DEZA und SECO-Strategie 2006). Beide Strategien verfügen über

unterschiedliche Zeithorizonte und wurden grundsätzlich unabhängig voneinander verabschiedet. Entsprechend notwendig erscheint die Erarbeitung eines gemeinsamen Dokuments, das die gemeinsamen Ziele der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit festhält. Ein solches Dokument könnte die Grundlage für künftige Entscheidungen, Neuausrichtungen und Veränderungen bilden und gleichzeitig die geografischen, sektoralen und thematischen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vereinheitlichen.

Durch die Zweiteilung in der Organisation und Durchführung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit entstehen Reibungs- und Effizienzverluste. Eine der Hauptherausforderungen für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit besteht in der besseren Koordination der Hilfe zwischen der DEZA und dem SECO. Dies bestätigt sowohl der GPK- als auch der DAC-Bericht. Weitere Akteure sind das Bundesamt für Migration, das VBS, die Politische Abteilung IV. Die aus kohärenztheoretischer Sicht sinnvolle Kommission zur Koordination der Entwicklungszusammenarbeit (IKEZ) leistet einen wertvollen Beitrag in der Koordination der Akteure und fördert den gegenseitigen Austausch. Die Tatsache, dass die Entwicklungszusammenarbeit auf zwei Departemente verteilt ist, bietet auch die Chance, entwicklungspolitische Anliegen wirksam in der Landesregierung zu vertreten. Durch die Zweiteilung besteht jedoch die Gefahr von administrativen und inhaltlichen Doppelspurigkeiten. Dies bildet wiederum ein Hindernis bei der Formulierung und Umsetzung einer einheitlichen Strategie innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Es braucht weiterhin eine enge Koordination zwischen den zwei Departementen, um die Effizienz zu erhöhen, die durch Doppelspurigkeiten entstehenden Kosten zu senken und mögliche Synergiepotentiale zu nutzen. Rivalitäten und Machtpolitik zwischen den Departementsspitzen sind diesen Zielen nicht dienlich. Die Erreichung der besseren Koordination hängt wesentlich vom Kooperations- und Gestaltungswillen in der Departementführung und den verantwortlichen Entscheidungsträgern ab. Notwendig wäre allenfalls ein Wechsel in der Organisationskultur innerhalb der Bundesverwaltung, weg von einem Konkurrenzdenken und hin zu einem managementorientierten Ansatz in der Geschäftsführung. Dieser Wandel kann nur von den Departementsspitzen her erfolgen.

DEZA und SECO verfügen beide über Kommunikationskanäle, mit denen sie die verschiedenen Stakeholder über ihre Aktivitäten informieren. Ein gemeinsames Steuerungskomitee dient der Koordination der Kommunikationsmassnahmen. Es besteht auf institutioneller Ebene als auch in der Öffentlichkeit weiterhin Bedarf, den Nutzen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit stärker wahrzunehmen. Zugleich soll der

grundsätzlich starke Rückhalt innerhalb der Schweizer Bevölkerung, was die Entwicklungszusammenarbeit anbetrifft, aufrechterhalten werden. Im Bereich der öffentlichen Kommunikation hält der Bericht fest, dass der Fokus verstärkt auf die globalen Herausforderungen gelegt werden kann. Dies in Verbindung mit der Armutsreduktionsstrategie der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und dem Hinweis, welchen Beitrag die Schweiz in diesem Kontext mit ihrer Arbeit leisten kann. Was die Rolle der Akteure bezüglich der Kommunikation ihrer Tätigkeiten anbetrifft, so besteht sowohl auf der Seite der DEZA als auch auf der Seite des SECO Handlungsbedarf. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sah sich in der Vergangenheit wiederholt politischen Angriffen ausgesetzt, die die Leistungsfähigkeit, Organisation, Struktur und schliesslich auch die Legitimität in Frage stellten. Politik bedeutet heutzutage auch Politikkommunikation. Die massiven Beiträge der öffentlichen Hand müssen aus Sicht der Bevölkerung gut und sinnvoll eingesetzt werden. Es gibt eine Schere zwischen der Höhe der finanziellen und administrativen Aufwendungen auf Seiten der Entwicklungszusammenarbeit und den Kommunikationsbemühungen derselben. Der Schweizer Arbeit wird im In- und Ausland vornehmlich gute Qualität attestiert. Dies muss im Rahmen einer strategischen und professionellen Kommunikation sicht- und wahrnehmbar gemacht werden. Der stärkere Legitimationsdruck gegenüber der Öffentlichkeit, unter dem die öffentliche Hand steht, führt dazu, dass die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit aktiv Rechenschaft über die Verwendung der ihr zur Verfügung gestellten Mittel ablegen muss. So kann sie ihre Position im Inland – und somit auch im Ausland – langfristig sichern.

In Bezug auf die Umsetzung einer kohärenten Politik innerhalb des Bundes zugunsten einer abgestimmten Nord-Süd-Politik spielt die DEZA gemäss Forster eine zentrale Rolle. Sie war wesentlich an der Formulierung der Richtlinien und an deren Begleitung durch den parlamentarischen Prozess beteiligt.⁴³⁴ Um die neuen Richtlinien durchzusetzen, ist die DEZA auf eine breite Akzeptanz aller involvierten Akteure angewiesen. Dies ist jedoch ein Schwachpunkt der Leitlinien. Intern hat das Grundlagenpapier keinen ausreichenden Rückhalt, da es innerhalb der DEZA als Arbeitspapier eingestuft wird und dennoch den bisherigen Arbeitspapieren und internen Richtlinien übergeordnet wird. Ebenfalls wurden die beiden wichtigsten Partner der DEZA innerhalb der Bundesverwaltung, das SECO und das BUWAL, nicht in dem Masse in den Prozess einbezogen, dass diese die Ziele für sich auf offizieller Basis selbst übernommen hätten. Die Umsetzung von Vorschlägen zur verbesserten

⁴³⁴ Forster 1999: 309.

Kohärenz werden von verschiedenen Arbeitsgruppen wahrgenommen. Die Arbeitsgruppen bestehen aus Mitgliedern aus verschiedenen Bundesämtern sowie externen Experten. Um ein Mass an Effizienz zu gewährleisten, sind nicht mehr als sechs Arbeitsgruppen zugleich an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt. In der Gruppe „Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit“ sitzen beispielsweise fünf Mitglieder aus dem EDA, dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Justiz- und Polizeidepartement. Das Ziel der Arbeitsgruppe ist es, Massnahmen für die Förderung der Menschenrechte innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln. Dabei soll die Abstimmung zwischen den Fachstellen eine kohärente Umsetzung der Politik ermöglichen. Der Erfolg hängt gemäss Forster jedoch am Grad der Akzeptanz der Vorschläge innerhalb der Verwaltung sowie von der praktischen Anwendbarkeit ab.⁴³⁵

Das institutionelle Setting der Schweiz bietet in Bezug auf die Erreichung von Kohärenz Vor- und Nachteile. Als wichtigstes Element kann die Konkordanz genannt werden. Entscheide werden auf Ebene der Regierung als Einheitsentscheide gefällt. Dies bedingt oft langwierige Vernehmlassungsverfahren, die die Mitsprache aller möglicher Interessenparteien ermöglichen. Dies ermöglicht einerseits ausgewogene und mehrheitsfähige Entscheidungen. Andererseits kann unter Berücksichtigung aller Interessen nicht in jedem Fall Kohärenz erzielt werden. Entscheide in diesem Sinne können es erfordern, dass klar Position bezogen werden muss. Dies ist einem auf Konsens ausgerichteten System eher schwierig zu erreichen. Zweitens ist die Tatsache, dass zwei von sieben Bundesratsmitgliedern ein potentiell Interesse an einer entwicklungspolitischen Perspektive haben, ebenfalls ambivalent zu beurteilen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, entwicklungspolitisch relevante Themen in der Regierung auf die Agenda zu bringen und entwicklungsfreundliche Perspektiven zu vertreten. In der Realität ist es aber wohl eher so, dass die unterschiedlichen Positionen zwischen Aussen- und Volkswirtschaftsministerium der Erreichung eines höheren Kohärenzgrades schwerlich nicht dienlich sind. Die Zusammenarbeit zwischen den Departementen wurde in jüngerer Vergangenheit zwar verstärkt, speziell bei Geschäften, die in die Kompetenzbereiche eines anderen Departements hineinreichen. Diese zunehmende Kooperation ist zu begrüßen und kann als kohärenzfördernd beurteilt werden. Auf Ebene der Landesregierung hat diese Annäherung jedoch noch keine nennenswerten Auswirkungen in Bezug auf eine kohärentere Aussenpolitik erzielt. Zu den Schwachpunkten des institutionellen Settings in Bezug auf die Erreichung von Kohärenz gehört die Tatsache, dass die Nutzung der verschiedenen Instrumente, die auf eine

⁴³⁵ Forster 1999: 310.

Erhöhung des Kohärenzgrades abzielen, grundsätzlich der Freiwilligkeit und somit der individuellen Einschätzung unterliegen. Zudem gibt es keine institutionalisierte Lösung, um die Kohärenzthematik in den Gesetzgebungsprozess einzuspeisen. Die IKEZ hat ausschliesslich die Aufgabe, die interne Kohärenz von entwicklungsrelevanten Programmen sicherzustellen. Sie hat nicht die Aufgabe, Kohärenz der Entwicklungspolitik in Bezug auf andere Politikbereiche sicherzustellen. Grundsätzlich fehlt auf institutioneller Ebene ein systematischer Ansatz, um die Policy-Kohärenz in der Phase der Gesetzgebung und Umsetzung zu überwachen. Ebenso nicht vorhanden ist ein Instrument zur Überwachung der Auswirkungen von Gesetzen auf die Kohärenz beziehungsweise auf andere bereits bestehende Politikprogramme. Diese Art von Mechanismus würde das Verständnis der Kohärenz innerhalb der Verwaltung und bei allen beteiligten Akteuren erhöhen.

Am Schwierigsten stellt sich die Koordination zwischen dem DEZA und des SECO heraus. Obwohl sich die Zusammenarbeit in den letzten Jahren verbessert hat, besteht noch viel Optimierungsbedarf. Neben dem IKEZ existiert das Komitee für Einsatzpolitik DEZA/SECO. Im Rahmen der Ostzusammenarbeit koordiniert es die Einsatzpolitik der beiden Institutionen. Funktioniert die Zusammenarbeit zwar innerhalb dieses Gremiums gut, so besteht in der übrigen Entwicklungszusammenarbeit jedoch weiterhin Verbesserungspotential. Wenn beide Institutionen in einem Land vor Ort vertreten sind, ist es unter dem Aspekt der Reputation der Schweiz nach Ansicht der GPK zwingend, dass die Akteure kooperieren und ihre Aktivitäten untereinander abstimmen.⁴³⁶ Bereits im Bericht der GPK über die Rolle der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods aus dem Jahr 2003 wurde darauf hingewiesen, dass sich die Zusammenarbeit aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen DEZA und SECO als äusserst schwierig herausstellt.⁴³⁷ Als Folge dieser Erkenntnisse schlägt die GPK dem Bundesrat vor, die Zuständigkeiten zwischen den beiden Ämtern zu klären und falls es zwischen der DEZA und dem SECO nicht zu einer Einigung kommt, selbst Entscheidungen zu treffen. Speziell im multilateralen Bereich besteht weiterhin Handlungsbedarf. An dieser Stelle nimmt die GPK den Vorschlag der OECD auf, dass der Bundesrat eine Zusammenlegung der zuständigen Stellen für die multilateralen Institutionen prüfen sollte.⁴³⁸ Die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz könnte das Ihre dazu beitragen, um diese Differenzen zu bereinigen.

⁴³⁶ GPK 2006: 26.

⁴³⁷ Siehe: GPK (2003): „Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods“ vom 14.10.2003, BBI 2004 897.

⁴³⁸ GPK 2006: 27.

Nebst den bereits erwähnten Gremien existieren zwei weitere Koordinationsorgane im Rahmen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Zum einen ist dies das Konsultativkomitee für Katastrophenhilfe. Es vereint Personen aus der Bundesverwaltung sowie des Schweizerischen Roten Kreuzes und koordiniert die Aktivitäten der Bundesstellen und anderer externer Organisationen. Zum anderen existiert die beratende Kommission des Bundesrates für die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Ihr Nutzen wird von der GPK als gering eingeschätzt. Sie verfügt über keine Entscheidungskompetenzen und dient eher als Informationsplattform zwischen den Bundesstellen und der Zivilgesellschaft. Die GPK fordert deshalb den Bundesrat auf die Zweckmässigkeit der Kommission kritisch zu prüfen und allfällige Massnahmen zu treffen. Im Klartext heisst dies, die Abschaffung der Kommission zu prüfen.

Ein Grund für die Prüfung der Aktivitäten der DEZA durch die GPK bestand in der These der mangelnden Transparenz. Der Bericht hält dazu fest, dass in den Botschaften des Bundesrats keine leistungsorientierten Zielsetzungen und Zielgrössen vorgegeben werden. Das heisst, es bestehen keine konkreten Leistungsvorgaben, mit denen die Arbeit der DEZA gemessen werden könnte. Die GPK schlägt deshalb vor, solche Zielvereinbarungen in die nächste Botschaft einzuschliessen. Wie bereits erwähnt, kann rund die Hälfte der bilateralen Mittel keinem konkreten Land oder einer Region zugeordnet werden. Eine erhöhte Transparenz ist hier notwendig, um in genügendem Masse Rechenschaft über die Verwendung der Gelder abzulegen und das Vertrauen in die Aktivitäten der DEZA zu erhalten. Auch gegenüber den externen Evaluationen wie denjenigen der OECD würde die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in einem besseren Licht dastehen, wenn über die verwendeten finanziellen Mittel lückenlos Auskunft gegeben werden könnte. Zentral für die GPK ist es, dass die Kriterien für die Verwendung der nicht den Schwerpunktländern oder Sonderprogrammen der Entwicklungszusammenarbeit zugeordneten Mittel vorzugsweise in den Botschaften des Bundesrates klar definiert werden. Über die Verwendung der Mittel sollte auch in den Jahresberichten sowie in den Berichten über die Verwendung der Rahmenkredite Auskunft gegeben werden.⁴³⁹ Weitere Punkte, die der Bericht festhält, sind die genaue Aufführung der in der Schweiz verwendeten Mittel. Mit 7.7 Prozent ist die Schweiz selbst der grösste Empfänger der bilateralen Hilfe. Dennoch werden die genauen Kosten nicht im Detail aufgeführt. In Bezug auf den Beizug von externen Experten stellt die GPK fest, dass für diese insgesamt mehr Mittel ausgegeben werden als für das Personal der DEZA. Angesichts der Höhe der Beträge (rund 30 Millionen Franken) muss das

⁴³⁹ GPK 2006: 30.

Vergabeverfahren für solche Aufträge reformiert und der Wettbewerb unter den Anbietern gestärkt werden. Es wird verlangt, dass der Bundesrat Auskunft über die grössten Auftragsvergaben sowie über die Identität der wichtigsten Mandatnehmer gibt.

Forster geht davon aus, dass das Thema der Kohärenz in der Entwicklungspolitik sowohl unter Politikern als auch in der Gesellschaft in den neunziger Jahren an Bedeutung gewonnen hat.⁴⁴⁰ Mit dafür verantwortlich sind NGOs, die in zahlreichen Kampagnen das öffentliche Bewusstsein im Hinblick auf die Nord-Süd-Beziehungen geschärft und explizit auf das Problem der Kohärenz hingewiesen haben. Wirtschaftliche Kreise scheinen gegenüber dem Thema weniger sensibilisiert zu sein. Falls eine Güterabwägung zwischen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Entscheidungen zur Diskussion stand, befürworteten Wirtschaftsvertreter tendenziell Erstere.⁴⁴¹ Allerdings kam namentlich die Schweizer Finanzindustrie unter europäischem und internationalem Druck wiederholt in Bedrängnis, in Bezug auf das Bankgeheimnis und illegale Geschäftspraktiken in diversen Staaten.⁴⁴² Dieser Druck erfolgte nicht unter kohärenzpolitischen Aspekten, führte aber zu einer gesteigerten Wahrnehmung und zu Massnahmen in Bezug auf illegale Praktiken in diesem Wirtschaftssektor.⁴⁴³

Im einleitenden Kapitel zur Entwicklungspolitik wurde auf die Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen. Es wurde gesagt, dass sich die Gesellschaften vornehmlich aus sich selbst heraus reformieren und entwickeln müssen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann soziale, wirtschaftliche oder kulturelle Prozesse initiieren, unterstützen und begleiten. Entwicklung kann nicht von aussen erfolgen, sondern ist das Resultat entsprechender Anstrengungen von internen Akteuren aus den verschiedensten Bereichen der Gesellschaft. Es ist deshalb wichtig festzustellen, dass Entwicklungszusammenarbeit nicht primär zur Verbesserung der Lebensumstände in Entwicklungsländern beitragen kann. Sie spielt stets nur eine sekundäre Rolle. Sie versucht vielmehr Bedingungen zu schaffen, innerhalb derer eine eigenständige Entwicklung möglich gemacht werden soll. Entwicklungszusammenarbeit ist also nicht primär für die Verbesserung der Lebensumstände der Menschen verantwortlich. Ausserdem ist sie als Reaktion auf bestehende Missstände zu betrachten, die aus anderen Bereichen und Subsystemen der

⁴⁴⁰ Forster 1999: 312.

⁴⁴¹ Siehe Diskussionen um den Schutz des geistigen Eigentums, Waffenexporte oder Exportrisikogarantien für umstrittene Projekte.

⁴⁴² Speziell in der Kritik stehen Praktiken der Banken, die Kundengelder dem Fiskus entziehen.

⁴⁴³ Siehe beispielsweise die Verschärfung der Eigenmittelvorschriften mittels Eigenmittelverordnung (ERV) oder die Weissgeldstrategie der FDP.

Gesellschaft resultieren. Entwicklung kann durch die Politik interner und externer Akteure beeinflusst werden. Gemäss Niggli liegen die Grenzen der Entwicklungspolitik in den folgenden Bereichen:⁴⁴⁴

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Politik, Staat und Institutionen2. Weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen3. Klimaschutz und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen |
|--|

Da die Entwicklungszusammenarbeit auf diese Bereiche nur beschränkt Einfluss ausüben kann, spielt sie demnach eine untergeordnete Bedeutung. Niggli weist jedoch auf die Bedeutung anderer aussenpolitischer Instrumente und Handlungen von Industrieländern hin.⁴⁴⁵ Erstens benennt er die Machtpolitik von Staaten, die in Entwicklungsländern ihre eigenen Interessen verfolgen und somit eine eigenständige politische und institutionelle Entwicklung erschweren. Zweitens verfolgen die industrialisierten Staaten Wirtschaftspolitiken, die der Entwicklung ärmerer Länder schadet. Hier werden im Speziellen die Handels- und Finanzpolitik der Industrienächte nach 1980 erwähnt. Mit der Institutionalisierung eines Regulationsregimes für globale Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte werden die Interessen der Entwicklungsländer systematisch untergraben. Und drittens zeichnen sich westliche Staaten durch einen enormen Verschleiss an natürlichen Ressourcen aus und stehen sich daher einer erfolgreichen Klimapolitik und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen selbst im Weg. Länder wie China oder Indien beanspruchen dieses Recht ebenfalls. Hier fehlt es nicht nur der Entwicklungspolitik, sondern auch der westlichen Politik im Allgemeinen an einer legitimen diskursiven Grundlage.

Das grundsätzliche Problem der Kohärenz in der Entwicklungspolitik stellen die sich entgegenlaufenden Interessen dar. Entwicklungspolitische Massnahmen stehen oft im Widerspruch zu anderen aussenpolitischen oder aussenwirtschaftlichen Zielen einer Regierung.⁴⁴⁶ Niggli spricht in diesem Zusammenhang von einer mangelnden „Kohärenz“ sowie von einer mangelnden inneren Logik der gesamten Nord-Süd-Politik einer Regierung. Entwicklungspolitische Organisationen weisen gemäss Niggli seit den sechziger Jahren auf die Tatsache hin, dass Geberstaaten gegenüber Empfängerstaaten sowohl eine

⁴⁴⁴ Niggli 2008: 70ff.

⁴⁴⁵ Niggli 2008: 73.

⁴⁴⁶ Ebd.

entwicklungsfördernde als auch eine entwicklungshemmende Politik verfolgen. Dem Kohärenzproblem werde seit den achtziger Jahren vermehrt Aufmerksamkeit zuteil, so Niggli.

Die meisten Geberstaaten setzen sich heute mit dem Problem der Kohärenz auseinander. Es wird im Zuge dieser Diskussion vereinzelt gefordert, die Entwicklungspolitik gegenüber dem Süden grundsätzlich neu zu konzipieren.⁴⁴⁷ Die Idee ist es, sämtliche entwicklungsrelevanten Aktivitäten der Geberländer im Bereich der Aussenpolitik sowie der Aussenwirtschaftspolitik in einem Sinne zu gestalten, so dass sie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der armen Länder tatsächlich fördern. Niggli geht jedoch davon aus, dass die gegenwärtige, wenig entwicklungsförderliche Aussenwirtschafts- und Geopolitik einem impliziten Konsens der westlichen Gesellschaften entspricht. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich diese Politik nicht von innen heraus reformieren wird. Vielmehr benötigt es den kontinuierlichen Druck von Seiten der entwicklungspolitischen Akteure sowie der Entwicklungsländer selbst. Der Begriff der Kohärenz wird bis auf weiteres nur als abstrakter Ort bezeichnet werden können, an dem die widersprüchlichen Interessen der Geberländer diskutiert und Inputs für die Verbesserung dieser Politiken formuliert werden können.

Auf internationaler Ebene ist die Notwendigkeit der Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit erkannt worden. Im Rahmen der OECD übernimmt das Development Assistance Committee (DAC) eine Koordinationsfunktion in Bezug auf die Effizienzsteigerung der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Ebenfalls haben in der Erklärung von Rom über die Harmonisierung vom 25. Februar 2003 zahlreiche Staaten ihren Willen zur verbesserten Koordination in der Entwicklungszusammenarbeit geäussert. Im selben Geist wurde 2006 die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verabschiedet. Sie zielt auf die Stärkung der Eigenverantwortung, der Harmonisierung der Hilfe unter den Geberstaaten, auf eine stärkere Ergebnisorientierung sowie Rechenschaftspflicht ab. Die Schweiz hat die beiden Abkommen unterzeichnet. Die DEZA und das SECO veröffentlichten 2005 den „Swiss Implementation Plan“, der konkrete Massnahmen zur Umsetzung der Ziele des Pariser Vertrages in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit beinhaltet.

Im Zentrum einer kohärenztheoretischen Analyse soll entsprechend der Interessengegensatz zwischen verschiedenen sich widersprechenden Argumenten in Bezug auf die Höhe, strategische Ausrichtung, Gewichtung oder Legitimation der Entwicklungszusammenarbeit stehen. Da die Schweizer Aussenpolitik bis zu den neunziger

⁴⁴⁷ Vgl. Niggli 2008: 74.

Jahren vorwiegend von wirtschaftlichen Interessen geleitet wurde, entstanden mit der zunehmenden Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit staatliche Handlungsfelder, die sich inhaltlich überschneiden, jedoch unterschiedliche Ansätze verwenden und unterschiedliche Ziele verfolgen. Die Schweiz versucht zwischen der einerseits auf internationale Solidarität und der andererseits auf ökonomischen Interessen ausgerichteten Aussenpolitik ein Gleichgewicht zu halten. Aus der Spannung zwischen normativer und rationaler Dimension ergeben sich unter anderem entsprechende Kohärenzprobleme, die einerseits aus den historisch gewachsenen Strukturen des Schweizer aussenpolitischen Apparates resultieren, andererseits aus permanenten Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen politischen Stossrichtungen innerhalb des politischen Systems.

Auf programmatisc her Ebene muss festgehalten werden, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren fundamental verändert hat. Zur Dimension der üblichen bi- und multilateralen Zusammenarbeit zwischen den Staaten kam eine neue Dimension hinzu. Man betrachtete neu die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern. Die Entwicklungszusammenarbeit wurde mit dieser veränderten Herangehensweise qualitativ und quantitativ aufgewertet. Die Staaten begannen ihre Entwicklungsanstrengungen zu bündeln und nach gemeinsamen kohärenten Strategien für die entwicklungspolitischen Herausforderungen in finanz-, handels-, wirtschafts-, sozial-, landwirtschafts-, umwelt- und migrationspolitischer Hinsicht zu suchen.⁴⁴⁸

Ebenfalls eine neue Dimension in struktureller Hinsicht bilden die seit den neunziger Jahren boomenden Nichtregierungsorganisationen. Diese sind weitgehend eigenständige Akteure, die im Fall der Schweiz auch von staatlicher Seite in Form von finanzieller Unterstützung oder Auftragvergabe unterstützt werden.⁴⁴⁹ Sie bilden heute einen festen Bestandteil innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit und in der Sozial- und Umweltpolitik im Allgemeinen. Dreher, Mölders und Nunnenkamp halten in ihrer Studie über die Effizienz von staatlichen und privaten Entwicklungsakteuren in Schweden fest, dass Unterschiede in Bezug auf die Selektivität der Programme bestehen. Das heisst, dass NGOs zurückhaltender bei der Entscheidung sind, ob sie in einem Land überhaupt aktiv sein wollen. Im Gegenzug dazu stützen sie die Annahme, dass von staatlicher Seite politische und ökonomische Motive eine entscheidende Rolle spielen dürften. In Bezug auf die Effizienz der Mittel sind NGOs staatlichen Organisationen nicht überlegen.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Vgl. Schümperli 2007: 58.

⁴⁴⁹ Im DAC-Durchschnitt werden ca. 5 Prozent der staatlichen Entwicklungshilfe über NGOs verteilt. Vgl. Dreher, Mölders und Nunnenkamp 2007: 2.

⁴⁵⁰ Vgl. Dreher et al. (2007).

Das Kollegialsystem der Schweizer Regierung kann ein höheres Mass von Kohärenz begünstigen, da Entscheidungen von der gesamten Regierung gefällt und mitgetragen werden. Ebenso kann es jedoch entwicklungspolitische Anliegen durch das Konsensprinzip unterbinden. Maurer fügt an, dass die Möglichkeit der Kohärenz in der Schweiz vom politischen Willen gegenüber der Kohärenz abhängt.⁴⁵¹ Somit könnte gemäss Forster ein möglicher Ansatz dahin gehen, dass die Entwicklungspolitik in verschiedenen Bundesämtern untergebracht würde, da dies die Sensibilität entwicklungspolitischer Themen vergrössern würde.⁴⁵² Gerster bringt in diesem Zusammenhang den Vorschlag, Prozesse einzuführen, die politische Entscheide auf Bundesebene bezüglich ihrer entwicklungspolitischen Kohärenz prüfen, wie dies bei der Prüfung von Vorlagen bezüglich europäischen Rechts passiere.⁴⁵³ Entsprechende Vorschläge sind bis heute in der Schweiz nicht in die Praxis umgesetzt worden. Forster geht davon aus, dass in der Schweiz seit der Einführung der Leitlinien Nord-Süd Politikentscheide der Regierung sowie des Parlamentes oft im Wissen um die Unvereinbarkeit mit entwicklungspolitischen Grundsätzen gefällt wurden. Wenn Inkohärenz auftauchte, war es gemäss Forster beabsichtigt oder zumindest in Kauf genommen zugunsten von anderen nationalen Interessen.⁴⁵⁴

4.3 Kohärenz der Schweizer Politik innerhalb der BWI

Grundsätzlich wird die Schweiz auf multilateraler Ebene als zuverlässiger Partner wahrgenommen. Dies vor allem aufgrund der Tatsache, dass die Schweiz die Mitgliederbeiträge aufgrund mehrjähriger Rahmenkredite spricht und somit als berechenbarer Partner gilt. Die multilaterale Politik der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wurde durch die DEZA und das SECO entworfen und von beiden Organisationen umgesetzt. Auf multilateraler Ebene sind zwei Kernelemente bezeichnend für die Schweiz. Die Schweiz ist erstens bemüht, ihre multilaterale und bilaterale Politik auf einander abzustimmen. Zweitens priorisiert sie ihre multilateralen Mitgliedschaften nach Wichtigkeit zur Erreichung der aussenpolitischen Ziele. Innerhalb der als strategisch wichtig bezeichneten multilateralen Institutionen versucht die Schweiz, ein ernstzunehmender Partner zu sein. Um ihren Einfluss sicherzustellen, leistet sie namhafte finanzielle Beiträge und partizipiert in den Führungsgremien der jeweiligen Institutionen, wie dies innerhalb der BWI der Fall ist.

⁴⁵¹ Maurer 1995: 163.

⁴⁵² Forster 1999: 311.

⁴⁵³ Gerster 1995: 68.

Die Tätigkeit der WB ist wie bereits erwähnt vornehmlich auf die Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtet. Gemäss GPK-Bericht bildet das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe den gesetzlichen Rahmen, da das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den BWI keine genaueren Bestimmungen enthält. Das Problem bezüglich der Zuständigkeit ergibt sich daraus, dass die Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe keine Kompetenzzuweisung an die Dienststellen enthält. Somit sind diese den ausführenden Organen selbst überlassen. Sie nennt lediglich die DEZA und das SECO sowie die EFV als die mit der Umsetzung betrauten Instanzen, wobei die Koordination der DEZA obliegt.⁴⁵⁵

Wenn auf Konferenzen oder in internationalen Organisationen allgemeine Probleme oder mehrere Formen der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert werden, so sind das EDA und das EVD gemeinsam für die Erarbeitung der Position der Schweiz verantwortlich. Die Koordination wie auch die Vertretung der Schweiz an der Konferenz oder in der Organisation „obliegt [...] dem zuständigen Bundesamt.“⁴⁵⁶ Nun hält der Expertenbericht⁴⁵⁷ fest, dass der Bundesrat die Koordination bezüglich der WB dem SECO zugewiesen hat. Diese Handhabung wird 1997 bestätigt, als der Bundesrat das Projekt „NOVE“ einsetzt, um im Rahmen einer Verwaltungsreform auch die Kompetenzzuteilung zwischen DEZA und SECO zu klären.⁴⁵⁸ Die DEZA nimmt infolgedessen im Bereich WB die Koordinationsfunktion gegen innen wahr, währenddessen das SECO für die Aussenbeziehungen zuständig ist. Gleichzeitig führt der Bundesrat aus, dass Stellungnahmen der Schweiz im Rahmen der Weltbank gemeinsam ausgearbeitet werden müssen.⁴⁵⁹

4.4 Aktuelle Entwicklungen

Zwischen dem Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement ergaben sich in der Vergangenheit Konflikte in Bezug auf die Zuständigkeit im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Wiederholt wurden die Departemente durch das Parlament, die OECD sowie Fachleute aufgefordert, ihre Kompetenzstreitigkeiten gemeinsam zu bereinigen. Als Reaktion auf den GPK-Bericht zur

⁴⁵⁴ Forster 1999: 311.

⁴⁵⁵ Art. 4 VEH.

⁴⁵⁶ Art. 5 VEH.

⁴⁵⁷ Vgl. GPK (2003).

⁴⁵⁸ Für eine Übersicht über das Projekt siehe Homepage des Bundes:
<http://www.admin.ch/cp/d/1997Feb21.124553.7343@idz.bfi.admin.ch.html>

strategischen Ausrichtung der Schweizer Entwicklungspolitik wurden die Departemente im Frühjahr 2007 vom Bundesrat aufgefordert, einen gemeinsamen Plan zur Bereinigung der Doppelspurigkeiten vorzulegen. Das EDA bevorzugte in einem durch eine externe Firma erarbeiteten Papier die Integration der SECO-Entwicklungszusammenarbeit im Umfang von 250 Millionen Franken pro Jahr in die DEZA. Durch diese Massnahme könnten die Verwaltungskosten gesenkt und ausserdem mehr Mittel vor Ort eingesetzt werden. Eine Zweiteilung sei aufgrund der im internationalen Vergleich bescheidenen finanziellen Möglichkeiten der Schweiz nicht mehr vertretbar. Bezüglich der Koordination der sich neu ergebenden Schnittstellen nach einer Integration der ökonomischen Hilfe ins Wirtschaftsdepartement sieht das EDA keine zusätzlichen Schwierigkeiten.

Am 1. September 2008 traf das Papier beim EVD und am 2. September 2008 beim SECO ein. Das SECO stufte den Bericht als „nicht massgebend“ ein, da der Bundesrat am 29. Januar 2008 Vorschläge zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ausarbeitete. Diese Vorschläge zielen in Richtung einer Konzentration auf die Kernaufgaben ab. Das heisst, die DEZA solle sich verstärkt auf die UNO-Entwicklungsbereiche (Armut, Hunger, Bildung, Kindersterblichkeit etc.) in den ärmsten Ländern und das SECO auf die Wirtschaftsförderung in den Schwellenländern mit mittleren Einkommen konzentrieren. Als Folge würde sich beispielsweise das SECO aus Burkina Faso, Mocambique oder Bolivien und die DEZA aus dem südlichen Afrika oder aus Peru zurückziehen. Bei Beanspruchung von Leistungen der anderen Behörde würden diese per Leistungsvereinbarung geregelt. Zudem solle die Fokussierung des SECO auf die Länder mit mittlerem Einkommen eine gewisse regionale Ausstrahlung aufweisen. Das heisst, die ökonomische Entwicklungshilfe solle enger an die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik angepasst werden. Einige Länder wie Ägypten, Südafrika, Kolumbien, Peru, Indonesien, Philippinen oder Vietnam stünden schon heute im Fokus der bilateralen Aussenwirtschaftspolitik, andere seien potentielle Kandidaten.

Zudem legte das EVD im Juli 2007 ein Programm vor, das zusätzlich zu den oben erwähnten Konzentrationen und Entflechtungen der Aufgabengebiete auch den Vorschlag enthält, die Beziehungen zur Weltbank vollständig unter die Kontrolle des EVD zu stellen. Das SECO sieht demnach die Ergebnisse der Studie im Widerspruch zu den Schlussfolgerungen, welche der im Rahmen der Verwaltungsreform vom Bundesrat eingesetzte unabhängige Experte, der langjährige DEZA-Chef und alt Botschafter Fritz Stählin gezogen hat. Ein Grund für die mangelnde Akzeptanz des Berichts liegt allenfalls

⁴⁵⁹ Vgl. auch Art. 8 Abs. 1 VEH.

auch in der Tatsache, dass das SECO nicht in die Auftragsvergabe involviert war und keine Gelegenheit für eine Stellungnahme erhielt. Ebenfalls argumentiert das SECO, dass die im Bericht festgehaltenen Einsparungen von 9 Millionen pro Jahr sich auch mit einer Konzentration auf die Kernaufgaben erzielen lassen.

Anstelle des vom Bundesrat verlangten gemeinsamen Berichts über die Beseitigung von Doppelspurigkeiten in der Entwicklungszusammenarbeit legten die beiden Departemente dem Bundesrat separate Vorschläge vor. Dieser wollte aufgrund der Ausgangslage keinen Grundsatzentscheid fällen und wartete die Empfehlungen von Ulrich Fässler ab, dem Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform. Ein Teilprojekt der Verwaltungsreform setzt sich zum Ziel, eine bessere Abstimmung von DEZA und SECO zu erreichen. Der zuständige Gutachter Fritz Staehlin kennt aufgrund seiner Tätigkeit im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit beim SECO und später als Direktor bei der DEZA beide Bereiche. Staehlin hält beide von den Departementen vorgeschlagenen Lösungen für realisierbar. Aufgrund der breiteren politischen Abstützung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit durch die Aufteilung in zwei Departemente bevorzugt Staehlin die Variante der Konzentration auf die Kerngebiete des SECO.

Weiter argumentiert das SECO, dass dem EDA in Sachen Handels-, Geld- oder Rohstoffpolitik das Fachwissen fehlt. Zudem würden die Spezialisten bei einer Eingliederung in die DEZA von ihrem Kompetenzzentrum abgetrennt. Die Hilfswerke stehen der Zusammenlegung der DEZA- und SECO-Aktivitäten eher indifferent gegenüber oder haben divergierende Ansichten. Peter Niggli von Alliance Sud ist jedoch der Ansicht, dass eine Aufteilung auf Länder und Kompetenzen kein sinnvoller Weg ist. Er sieht darin einen Rückfall der Entwicklungshilfe in frühere Zeiten, als diese auf die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft und Unternehmen ausgerichtet war. Alliance Sud befürwortet anstelle einer strikten Trennung einen komplementären Einsatz der DEZA- und SECO-Hilfe. Einen Rückzug des SECO aus den ärmsten Ländern sowie eine alleinige Zuständigkeit im Bereich der Weltbank befürwortet Alliance Sud nicht. Auch ärmere Länder könnten von der Hilfe des SECO profitieren, und die Weltbank ziehe sich aus fortgeschrittenen Entwicklungsländern wieder zurück.

Entwicklungspolitik stellt die Frage, wie die Verhältnisse eines grossen Teils der Menschheit, der in Armut lebt, verbessert werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es heute mehr denn je leistungsfähige Strukturen. Das heisst es braucht eine weitere Professionalisierung innerhalb der staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungspolitik. Im Vordergrund stehen dabei moderne Managementmethoden, Bedarfs- und Erfolgsorientierung

sowie die stetige Weiterentwicklung von Methoden und Prozessen. Entwicklungspolitik setzt sich ebenfalls mit der Frage auseinander, wie diese Strukturen zu schaffen und auszugestalten sind, um die Leistungsfähigkeit zu erhalten oder zu verbessern. Dadurch, dass grosse Teile der Gelder für die Entwicklungshilfe durch staatliche Kanäle und Organisationen fliessen, ist das System zu wenig flexibel, um sich schnell neuen Begebenheiten anzupassen. Innerhalb von staatlichen Organisationen besteht zu wenig Anreiz, Leistungs- und Erfolgsabhängige Komponenten in die Arbeit zu integrieren. Hier müsste ein Umdenken stattfinden und die Managementkompetenz beim Kader verstärkt werden. Die aktuelle Diskussion über Entwicklungspolitik hat erkannt, dass Entwicklungshilfe nur als sekundärer Prozess verstanden werden kann. Primär stehen gesamtgesellschaftliche und soziale Veränderungsprozesse in den jeweiligen Ländern im Vordergrund, die die betreffenden Staaten selbst in Gang bringen müssen. Westliche Staaten können hier nur sehr bedingt Einfluss nehmen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass es kein standardisiertes Vorgehen für Entwicklung gibt. Sie ist in jedem einzelnen Fall anders und erfordert andere Ansätze und Massnahmen. Niggli weist in diesem Zusammenhang auf die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Geber und Empfänger hin.⁴⁶⁰ Obwohl sich in der Theorie die beiden Akteure als gleichwertige Partner betrachten und Entwicklungszusammenarbeit als „Hilfe zur Selbsthilfe“ verstanden wird, so ist in der Praxis ein Ungleichgewicht zugunsten des Gebers feststellbar. Dies führte zu einer geberspezifischen Sicht- und Ansatzweise in der Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Ansatz wird heute durch eine empfängerspezifische Sicht- und Ansatzweise schrittweise ersetzt.

⁴⁶⁰ Niggli 2008: 76.

5 Fazit

Diese Arbeit setzt sich mit der Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik auseinander. Dieser Thematik kommt nach der Ankündigung von Restrukturierungsmassnahmen bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit von Bundesrätin Calmy-Rey eine besondere Bedeutung zu. Handelt es sich doch für Schweizer Verhältnisse um einen relativ starken Eingriff beziehungsweise eine Richtungskorrektur, wenn eine Verwaltungseinheit neu organisiert wird.

Die Schweiz verfügt über eine lange Tradition in der humanitären Hilfe, was ihr Image in der internationalen Staatengemeinschaft bis heute bedeutend geprägt hat. Sie beteiligt sich nicht nur in Form von finanziellen Mitteln an den internationalen Gemeinschaftsaufgaben, sondern trägt auch aktiv in Form von innovativen Ansätzen zur verbesserten Funktionsweise des internationalen und multilateralen Systems bei. Ihre Arbeit fusst auf einem Selbstverständnis der Solidarität und Kooperation im wohlverstandenen Eigeninteresse.

Die Schweiz hat seit den neunziger Jahren bedeutende Schritte in Richtung einer aussenpolitischen Öffnung vollzogen. Dies unter der Erkenntnis, dass die Schweiz in einer von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägten Welt ihre Interessen nur im Verbund mit anderen Akteuren erreichen kann. Als Staat mit bedeutender Wirtschaftskraft im Herzen Europas verfügt die Schweiz über gute Voraussetzungen, um ihre Interessen in Zukunft erfolgreich durchzusetzen.

In Bezug auf die Kohärenz der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik besteht für die Schweiz jedoch Handlungsspielraum. Die verschiedenen Instrumente, Politikinhalte, Strukturen und Prozesse können noch besser aufeinander abgestimmt werden. Aufgrund der überaus starken Stellung der Wirtschaftspolitik innerhalb der Schweizer Aussenpolitik wurden andere Politikbereiche der Wirtschaftspolitik bis in die achtziger Jahre untergeordnet. Die Regierung legte Wert darauf, ausserwirtschaftspolitische Interessen nicht mit anderen Policies zu tangieren. Zu wichtig war der Schweiz ihre auf wirtschaftliche Vorteile bedachte Interessenpolitik. Nach dem Ende des Kalten Krieges und mit der Erkenntnis der Notwendigkeit zur Kooperation sowie unter dem Druck des Parlaments und der Öffentlichkeit wurde das Primat der Aussenwirtschaftspolitik gelockert und der Weg für mehr Kohärenz innerhalb der Schweizer Aussenpolitik geöffnet. Zudem spielte der Faktor der neuen Legitimierung der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Krieges eine Rolle. Es herrschte grosse Skepsis in Bezug auf die Effektivität und Effizienz in der

Entwicklungszusammenarbeit. Diese Faktoren begünstigten den neuen Ansatz der Kohärenz auf nationaler und internationaler Ebene. Die Berücksichtigung der Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik symbolisiert ein wichtiges Umdenken unter den politischen Entscheidungsträgern und in der politischen Konzeption der Schweiz.

Die Schweiz sollte auf Policy-Ebene ihre Beziehungen wie in der MDG (Nr. 8) zu Afrika, Asien und Lateinamerika kritisch überprüfen. Diese Bereitschaft konnte bis anhin nicht festgestellt werden. Die Beziehungen der Politik zur Europäischen Union nehmen einen zu grossen Anteil der Aufmerksamkeit in Anspruch. In Bezug auf die globalen öffentlichen Güter besteht in der Schweiz kein Ansatz für eine offizielle Politik. In Zukunft werden kollektive Güter wie Sicherheit oder Umweltschutz nur kollektiv zu erreichen sein. Was dies für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit heisst, muss definiert und konzeptionell festgehalten und umgesetzt werden. In Bezug auf die Politikkohärenz stehen die offiziellen Schweizer Interessen in vielfacher Hinsicht in Widerspruch mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Handel, Technologie, Investitionen und Finanzplatz ist es dringend notwendig, Klarheit in Bezug auf die verschiedenen Interessen zu schaffen. Auf Policy-Ebene hat die Schweiz beispielsweise in den Bereichen Landwirtschaft oder bei der Rückführung gestohlener Vermögenswerte Fortschritte erzielt. Zahlreiche Politikbereiche wie beispielsweise die Exportförderung haben jedoch noch keinen Eingang in die Kohärenzdiskussion auf offizieller Ebene gefunden. Der Bund hält jedoch fest, dass er das Thema der Kohärenz aktiv angehen will, und hat dies in seinen Botschaften verankert. Das Bewusstsein, dass Policy-Kohärenz einen wesentlichen Beitrag an eine höhere Effektivität des Gesamtsystems leistet, scheint vorhanden zu sein. Die Schweiz gehört im Rahmen der OECD-Staaten zu den Nationen, die als erste die Bedeutung der Kohärenz offiziell auf Regierungsebene anerkannt und in einem Grundlagenpapier festgehalten haben. In den Nord-Süd-Richtlinien bekräftigt der Bundesrat die Vision, die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern einheitlich zu gestalten. Trotz dieser positiven Haltung, die Kohärenz über die gesamte Verwaltung hinweg zu implementieren, blieben die konkreten Schritte bisher weitgehend aus. Eine Ursache dafür ist, dass das Konzept der Kohärenz innerhalb der Bundesverwaltung noch wenig bekannt ist und teilweise auch falsch interpretiert wird. Kohärenz im Sinne der Definition der OECD umfasst mehr als nur die interne Kohärenz von Entwicklungspolicies. Sie umfasst die Gesamtheit politischer Beziehungen, die einen Einfluss auf die Entwicklungspolitik haben.

Die Schweiz besitzt eine grosse Zahl von Akteuren im Bereich der internationalen Zusammenarbeit. Auf Bundesebene sind hauptsächlich die DEZA, das SECO, die Politische

Abteilung IV der Politischen Direktion, das VBS und das Bundesamt für Migration in der Entwicklungszusammenarbeit involviert. Die Aufgabenverteilung gab in der Vergangenheit und in der Gegenwart wiederholt zu Diskussionen Anlass. Sie stellte gar einen wiederkehrenden Kulminationspunkt in der Diskussion um die Organisation der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit dar. Die Teilung der Aufgaben erfordert einen grösseren Koordinations- und Kommunikationsaufwand, um eine effiziente Arbeit zu ermöglichen. Im Zuge der aussenpolitischen Öffnung der Schweiz hat sich ebenfalls der Handlungsspielraum für zahlreiche Akteure des Bundes erweitert. Umso notwendiger erscheint es vor diesem Hintergrund im Rahmen der Reorganisation der DEZA die Schnittstellen zu den anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit, namentlich dem SECO, so weit wie möglich zu definieren.

Die Schweiz erkennt die Schwierigkeiten, die aus der Aufteilung der Entwicklungszusammenarbeit in zwei unterschiedliche Einheiten entstehen. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat die DEZA einer Prüfung in Bezug auf ihre strategische Führung und Kohärenz unterzogen. Sie kommt zum Schluss, dass auf strategischer Ebene in Bezug auf die geografische und thematische Ausrichtung Optimierungsbedarf besteht. Was die Reduktion der Anzahl Partnerländer und der thematischen Schwerpunkte anbetrifft, haben sowohl die DEZA als auch das SECO entsprechende Massnahmen eingeleitet. Auf gesetzlicher Grundlage muss das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 erneuert werden. Zur Aufteilung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in zwei verschiedene Organisationseinheiten, die zwei verschiedenen Departementen angehören, äussert sich die GPK dahingehend, dass die Aufteilung aufgrund der unterschiedlichen Ansätze durchaus ihre Berechtigung hat. Dies allerdings nur unter dem Vorbehalt, dass die Koordination optimiert und die Verantwortlichkeitsbereiche klar und unmissverständlich definiert werden. Zudem wird eine gemeinsame Strategie für die internationale Zusammenarbeit verlangt, die alle bisherigen Strategien und Grundlagenpapiere ersetzen soll. Des Weiteren müsse die Architektur der DEZA vereinfacht werden, was mit der Reorganisation schon teilweise umgesetzt worden sei. Die Effizienz der internen Führung könne mit der Verbesserung der entsprechenden Referenzdokumente gesteigert werden. Der Aufwand der Erarbeitung der Kooperationsprogramme stehe nicht immer in einem gesunden Verhältnis zum operativen Nutzen der Programme. Eine Vereinfachung in diesen Prozessen rechtfertige sich ebenfalls

aus dem Grund, dass die Programme und Projekte gemäss den Prinzipien des „Ownership“ in die Strategien und Zielsetzungen der Partnerländer integrieren sollten.⁴⁶¹

Die Schweiz verfolgt im Kampf gegen die globale Armut zwei verschiedene Strategien. Wenn auch die DEZA sowie das SECO die globale Armutsbekämpfung im Rahmen der MDGs als Priorität in ihre Arbeit und Ziele integriert haben, so verfolgen sie diese doch mit einem fundamental verschiedenen Ansatz. Die DEZA verfolgt einen breiteren, auf ihre 10 Schwerpunktthemen ausgerichteten Entwicklungsansatz, während das SECO die Priorität auf die wirtschaftliche Integration der Entwicklungsländer in die globale Marktwirtschaft setzt und so ein nachhaltiges Wachstum und die Bekämpfung der Armut erreichen will. Die DEZA verfolgt einen auf den Menschen fokussierten Ansatz, wohingegen das SECO auf wirtschaftlich stabile makroökonomische Rahmenbedingungen und eine entsprechende Basisinfrastruktur Wert legt. Die Koordinationsschwierigkeiten zwischen den beiden Akteuren gehen auf fundamental unterschiedliche Auffassungen zurück, welche Massnahmen Entwicklung begünstigen. Da dieser Diskurs ideologisch geprägt ist, und letztlich keine überprüfbaren Zahlen zur Effizienz der einzelnen Ansätze vorliegen, kann der Konflikt im diskursiven Sinn nicht gelöst werden. Gefordert ist die Regierung, die eine klare und einheitliche Entwicklungspolitik sowie die notwendigen Massnahmen zur Durchführung formulieren muss. Im Hinblick auf die bessere Koordination der zwei Akteure sind in den letzten Jahren Fortschritte auf inhaltlicher und organisatorischer Ebene erzielt worden. Zusätzliche Anstrengungen sind jedoch notwendig, um weitere Doppelspurigkeiten abzubauen und bestehende Synergien besser zu nutzen. Um zu beurteilen, ob die ergriffenen Massnahmen ihr Ziel erreichen, muss eine periodische Überprüfung stattfinden.

Die Schweiz verfügt über eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen. Die Zahl der Organisationen, die sich im humanitären oder Entwicklungsbereich betätigen, ist besonders hoch. Diese Organisationen spielten eine wichtige Rolle bei der Begründung der entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Schweiz. Es entwickelte sich ein zunehmend engeres Verhältnis zwischen Bund und Nichtregierungsorganisationen, das heute bis hin zu Partnerschaften und regelmässigen finanziellen Zuwendungen reicht. Es kann von einer eigentlichen Aufgabenteilung zwischen privaten Organisationen und dem Bund gesprochen werden. Die NGOs spielen auf politischer Ebene eine bedeutende Rolle und beeinflussen die öffentliche Meinung in Abstimmungsfragen und hinsichtlich Bewusstseinsbildung.

⁴⁶¹ GPK 2003: 34.

Die Schweizer Entwicklungshilfe verfügt über einen grossen Rückhalt in der Schweizer Bevölkerung. Sie unterstützt wichtige entwicklungspolitische Vorlagen auf Bundesebene und spricht sich in Meinungsumfragen für die Fortführung der Schweizer Aktivitäten aus. Sie hat die Komplexität der Nord-Süd-Beziehungen erkannt und setzt sich entsprechend ihrer Haltung für eine Verbesserung der Situation in den armen und ärmsten Ländern der Welt ein. Diese Haltung kann wiederum auf diverse Kampagnen entwicklungspolitischer Organisationen zurückgeführt werden. Zum anderen investiert der Bund beträchtliche Mittel in die Information der Öffentlichkeit. Die Informationstätigkeit muss in Zukunft weiter verbessert werden. Dies kann in Zusammenhang mit der Schärfung des Profils der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Bezug auf die Reduktion der Schwerpunktländer und thematischen Gebiete geschehen. Die Kommunikation spielt eine wesentliche Rolle, wenn es darum geht, den Rückhalt in der Politik und der Bevölkerung nachhaltig zu gestalten und zu stärken. Die heute häufig anzutreffende projektorientierte Ansatzweise innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit erschwert die Art der notwendigen Kommunikation erheblich. Die Entwicklung von Landesstrategien spielt in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle, da sie es ermöglicht, Erfolge klar sichtbar zu machen.

Um die Erfolge sichtbar zu machen ist ein weiterer wesentlicher Teil innerhalb der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit neu zu orientieren. Es existieren zurzeit ungenügende und zu wenig systematische Instrumente innerhalb der DEZA, um die Erfolge, Auswirkungen und Resultate der Programme zu messen. Ein wichtiger Schritt ist die Auslagerung der Audit Unit (Evaluation) in das Generalsekretariat des EDA. Somit wird es unabhängig von der DEZA und erhält eine stärkere Stellung. Die Zusammenarbeit mit internationalen Know-how-Trägern im Bereich der Evaluation empfiehlt sich, da in den letzten Jahren auf diesem Gebiet grosse Fortschritte erzielt wurden.

Mit der Reorganisation der DEZA verfolgt der Bund das Ziel eine stärkere Kontrolle der Departementsführung über die Direktion zu erhalten sowie die Organisation entsprechend anzupassen. Es ist jedoch notwendig, die Resultate der Umstrukturierung zu messen und sichtbar zu machen. Die Entwicklungszusammenarbeit wird nach eingehender Analyse und nach Entscheid des Bundesrates weiterhin von der DEZA und dem SECO wahrgenommen. Nachdem die Notwendigkeit der vermehrten Kooperation auch vor der Reorganisation vorhanden war, muss in Zukunft noch mehr Aufmerksamkeit auf dieses Thema gelegt werden, da sich auf Ebene der DEZA die Strukturen und Ansprechpartner verändern werden.

Die Schweiz hat mit den drei Schwerpunkten: Erreichung der Millenniumziele und Armutsreduktion, Förderung der menschlichen Sicherheit und Förderung einer entwicklungsfreundlichen Globalisierung, ein allgemeines Set an Themen, das die gesamte Entwicklungshilfe abdeckt. Es wird in Zukunft jedoch notwendig sein, die Arbeit auf weniger und spezifischere Themen zu konzentrieren. Beispielsweise könnte die Armutsreduktion als übergreifendes Thema für sämtliche entwicklungspolitischen Aktivitäten der Schweiz erklärt werden. Weiter müssen die Anzahl Länder und die Themen reduziert werden, um die Effektivität im Sinne des Accra-Aktionsplans zu gewährleisten. Weiter sollte sich die Schweiz auf Themen konzentrieren, mit denen sie auf internationaler Ebene einen Mehrwert für die internationale Gemeinschaft und für sich selbst schaffen kann. Sie besitzt spezifische Expertise, die es ihr ermöglicht, sich international zu profilieren und die Sichtbarkeit der Arbeit zu erhöhen. Im Sinne der internationalen Komplementarität und Subsidiarität würde dieser Ansatz den Weg in eine moderne und zeitgemässe Konzeption der Schweizer Aussenpolitik darstellen.

In Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung des Systems sticht als wesentliches Element die Konkordanz hervor. In einem auf Konsens orientierten System ist es insbesondere bei Gesetzgebungsverfahren möglich, spezifische Interessen zu berücksichtigen. Dies bietet grundsätzlich die Möglichkeit, entwicklungspolitisch relevante Themen in die Legiferierung einzubringen. Auch die Tatsache, dass die Schweizer Entwicklungshilfe auf zwei verschiedene Departemente verteilt ist, kann an dieser Stelle zum Vorteil genutzt werden. Grundsätzlich haben zwei Bundesratsmitglieder die Möglichkeit, Gesetzesvorlagen mit Blick auf entwicklungspolitisch relevante Themen und die Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu prüfen. Auf institutioneller Ebene fehlt es jedoch an festen Mechanismen, die die Gewährleistung von Kohärenz sicherstellen würden. Die IKEZ hat im Gesetzgebungsprozess lediglich eine beratende Funktion und muss sich nicht zwingend äussern. Eine verstärkte Ausgestaltung der institutionellen Mitsprache in Bezug auf die Gewährleistung von Kohärenz ist denkbar. Dazu könnten beispielsweise die Kompetenzen der IKEZ erweitert werden.

In Bezug auf die finanziellen Mittel zeichnet sich die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit durch einen schwachen Anstieg der aufgewendeten Mittel aus. Von 1995 bis 2005 sind die Ausgaben um ca. 0.1 Prozent von 0.33 auf 0.44 Prozent des BIP gestiegen. Das Ziel der industrialisierten Staaten im Rahmen der MDGs ist, die Entwicklungshilfe auf das Niveau von 0.7 Prozent anzuheben. Damit liegt die Schweiz innerhalb der DAC-Länder auf dem elften von 22 Rängen. Es wurde erwähnt, dass die

Schweiz direkt von den Ausgaben in der Entwicklungszusammenarbeit profitiert. Dies ist unter anderem auf die Gebundenheit der Schweizer Entwicklungshilfe zurückzuführen. Gebunden ist Hilfe dann, wenn Güter oder Dienstleistungen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, durch nationale Akteure beschafft werden. Ungebunden ist sie, wenn diese auf dem internationalen Markt beschafft werden. Die Schweiz befindet sich mit einer Quote von 96.8 Prozent von gebundener Entwicklungshilfe unter den ersten fünf DAC-Ländern mit den höchsten diesbezüglichen Quoten. Als mangelhaft zu bezeichnen ist die Bereitschaft der Schweiz für eine nachhaltige Erhöhung der Beiträge in Richtung der 0.7 Prozent. Ebenfalls zu bemängeln sind die Koordination und Strategie der Feldaktivitäten der DEZA und des SECO. Die Koordination zwischen den Akteuren wird als unzureichend eingestuft und die Aktivitäten scheinen einer einheitlichen Strategie zu entbehren. Als weitere Defizitpunkte sind die einseitige Aufteilung der Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der bilateralen Hilfe sowie die Kohärenz in Bezug auf die von der Schweiz verfolgten Politiken gegenüber Entwicklungsländern zu nennen. Die Erhöhung der Beiträge wird von der Mehrheit der OECD-Staaten gefordert und betrifft nicht nur die Schweiz. In Bezug auf die Zuteilung der Mittel bezweifeln die Autoren des Berichts, dass die Schweiz mit der Höhe ihrer Beiträge zugunsten der bilateralen Hilfe eine nachhaltige Verbesserung der Situation in den Entwicklungsländern leisten kann, und plädieren entsprechend für eine Erhöhung zugunsten der multilateralen Zusammenarbeit. Die Schweiz sollte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit die Zahl ihrer Partnerländer reduzieren und ihre Hilfe auf diejenigen Fachgebiete konzentrieren, in denen sie über komparative Vorteile verfügt. In Bezug auf die multilaterale Hilfe empfehlen die Autoren der Schweiz, ihr Engagement an Leistungskriterien zu knüpfen und es konsequenter am Ziel der Armutsbekämpfung zu orientieren. Im Grundsatz stellten sich diesbezüglich sowohl bei der bi- als auch bei der multilateralen Entwicklungspolitik dieselben Problemstellungen. Die Schweiz möchte mit ihrer Interessenpolitik mit möglichst vielen Partnern in Kontakt stehen, um ihren Einfluss auf internationaler Ebene sicherzustellen. Dies mit Hilfe von Programmen in der Entwicklungszusammenarbeit zu tun, könne nur auf Kosten der Effektivität gehen. Die Herausforderung für die Schweiz bestehe darin, mit den gegebenen Ressourcen einen optimalen Ausgleich zwischen politischer Interessenvertretung und einer gesamthaft kohärenten (entwicklungs-) politischen Strategie zu finden. Das heisst erstens, dass die Interessengegensätze wie vom Bundesrat gefordert, aufgezeigt werden müssen und zweitens, dass in der Folge begründet werden muss, zu Gunsten von welchen Interessen man welche Vorgehensweise für die Richtige hält. In der Diskussion um die Kohärenz in der

Entwicklungspolitik wird zwar erwähnt, dass es sich im Grunde um den Umgang mit unterschiedlichen Interessen handelt. Politisch fehlt jedoch die Entschlossenheit klar zu sagen oder zu entscheiden, dass gewisse Interessen vorrangig sind. Solange diese Güterabwägung in der Politik nicht gemacht wird, kann innerhalb der einzelnen Politikbereichen keine aufeinander abgestimmt, sprich kohärent, Politik formuliert werden. Bis anhin werden in allen Politikbereiche die maximalen Ziele verfolgt. Nur der Regierung selbst kann es gelingen die Prioritäten in den einzelnen Bereichen festzulegen. Aufgrund der Struktur des politischen Systems in der Schweiz sowie der Zusammensetzung der Landesregierung, ist eine solche Priorisierung bis heute nicht vorstellbar.

Weiter zeichnet die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ein hoher Anteil an bilateraler Hilfe (40 Prozent zwischen 1999 und 2003) an die ärmsten Länder im Vergleich zum Durchschnitt der DAC-Länder (29 Prozent) aus. Sie unterhält in 55 Ländern Projekte und ist somit gemessen an den zur Verfügung stehenden Mitteln gemäss DAC-Bericht auf zu viele Länder verteilt. Es ist zu erwähnen, dass die Schweizer Entwicklungspolitik auf Empfehlungen des DAC reagiert hat und die Zahl der Partnerländer reduziert. Ob die genannte Reduktion für eine massgebliche Steigerung der Effektivität der Mittel ausreicht, müssen zukünftige Evaluationen zeigen.

Die Schwerpunktlegung auf die bilaterale Zusammenarbeit lässt sich einerseits historisch mit den Strukturen der Schweizer Entwicklungshilfe sowie der politischen Ausrichtung der Schweiz begründen, die eine defensive multilaterale Politik verfolgte. Andererseits kann davon ausgegangen werden, dass die höhere Autonomie in der Mittelverwendung in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit ein Faktor für die hohe Quote der Schweiz darstellt. Wenn darüber hinaus davon ausgegangen werden kann, dass ein entwicklungspolitisches Engagement weiterführenden diplomatischen Initiativen möglicherweise dient, ist es von Vorteil, als klar identifizierbarer Akteur mit einem klaren Profil in Erscheinung zu treten, was bei multilateralen Missionen schwieriger zu erreichen ist.

In den neunziger Jahren hat sich die Ausrichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in der Schweiz und auch in anderen Geberstaaten verändert. Zu den herkömmlichen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die oft auf bilateraler Ebene erfolgten, kam eine neue Dimension hinzu: das Bewusstsein, dass die anstehende Probleme nicht nationaler, sondern globaler Natur sind – und dass demnach diese Probleme nicht auf bilateraler, sondern vermehrt auf multilateraler Basis gelöst werden müssen.⁴⁶² Der

⁴⁶² Goetschel et al. (2002: 139f.) weisen in Bezug auf die bi- und multilaterale Dimension der Schweizer Friedensförderungspolitik auf mangelnde internationale Koordination, das Fehlen von Schwerpunktpolitik, das

Blickwinkel der Entwicklungszusammenarbeit hat sich durch diese Erkenntnis geöffnet und den Weg zu den MDGs der UNO geebnet. Entwicklungszusammenarbeit beschränkte sich nicht weiter auf technische oder finanzielle Aspekte. Soziale, umweltbezogene, ökonomische, landwirtschaftliche oder sicherheitspolitische Aspekte gewannen zunehmend an Bedeutung.⁴⁶³ Weiter fügt Schümperli an, dass in den neunziger Jahren ein progressiver Schritt von der Entwicklungskooperation hin zur Entwicklungszusammenarbeit erfolgte. Letztere enthält alle Massnahmen, die für eine nachhaltige Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene eines Staates notwendig sind. Goetschel et al. halten in diesem Zusammenhang fest:

„Es handelt sich um einen politischen Prozess. So gesehen ist die Entwicklungspolitik normativen Ursprungs und nie apolitisch.“⁴⁶⁴

Dieser Ansatz anerkennt die Notwendigkeit der gemeinsamen Einsetzung der Mittel und Strategien in der Politik, in der Wirtschaft, im sozialen und ökologischen Bereich, um die Lebensbedingungen in den Entwicklungs- und Transitionsländern nachhaltig zu fördern. Dies ist ein äusserst politischer Prozess, der auf die politischen Akteure, die internationalen Organisationen, den Privatsektor und die Nichtregierungsorganisationen konzentriert ist.⁴⁶⁵

Es ist bezeichnend, dass sich die Schweiz auf multilateraler Ebene erst erst seit kurzem aktiv engagiert. Obwohl die Schweiz seit den fünfziger Jahren finanzielle Beiträge an multilateralen Institutionen leistet, ist sie erst mit dem 1992 erfolgten Beitritt zu den BWI beziehungsweise 2002 zur UNO in die massgeblichen globalen entwicklungspolitischen Institutionen fest eingebunden. Dies widerspiegelt den Konflikt der Schweiz zwischen dem Wunsch einerseits, auf internationaler Ebene eine aktive Rolle zu spielen, um die eigenen Interessen zu wahren, und andererseits der Angst, durch zunehmendes Engagement an nationaler Souveränität zu verlieren. Mit der Vollmitgliedschaft verbindet sich jedoch in beiden Fällen eine aktive Teilnahme innerhalb der Institutionen, die auf einer sachpolitischen Ebene beruht und die Stärkung des Schweizer Profils auf internationaler Ebene zum Ziel hat. Allerdings erwähnt Schümperli, dass die Zuteilung der Mittel innerhalb der DEZA ebenfalls umstritten ist. Es handelt sich dabei um strategische Entscheidungen bezüglich der Ausrichtung der Schweizer Entwicklungspolitik. Es ist anzunehmen, dass die Problemlösung

Ausbleiben der politischen Begleitung von Projekten sowie den schwachen Einfluss auf die Gesamtheit der Faktoren in friedenspolitischen Prozessen hin.

⁴⁶³ Vgl. Schümperli 2007: 58.

⁴⁶⁴ Goetschel et al. 2002: 149.

⁴⁶⁵ Schümperli 2007: 59.

auf multilateraler Ebene in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Die Schweiz muss diese Tatsache bei der Planung der Mittelverwendung künftig berücksichtigen. Die Herausforderung besteht darin, die Sichtbarkeit in der bilateralen Zusammenarbeit durch eine Reduktion der Partnerländer und Themen zu erhöhen. Die hierfür frei werdenden Mittel müssen innerhalb einer kohärenten multilateralen Strategie eingesetzt werden, um auch auf dieser Ebene das Engagement der Schweiz sichtbar zu machen und das Profil der Schweiz zu stärken.

Weiter zeichnet sich die Schweiz durch innovative Ansätze auf bi- und multilateraler Ebene in der Entwicklungszusammenarbeit aus. Sie spielte bei der Initiierung von Entschuldungsmassnahmen von Entwicklungsländern eine führende Rolle und trug massgeblich zur Bewusstseinsbildung der Problematik auf internationaler Ebene bei. Bei der Schuldenproblematik handelt es sich, wie inzwischen breit akzeptiert ist, um ein Haupthindernis, um aus der Armutsfalle herauszukommen. Entschuldungsmassnahmen haben sich als Massnahmen von Entwicklungsprojekten auf internationaler Ebene durchgesetzt. Insgesamt schneidet die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit bei internationalen Vergleichen in Bezug auf ihre Qualität gut ab. Die Schweiz als Standort mit einem hohen Anteil an hoch qualifizierten Arbeitskräften kann im Bereich der Innovation ihre Stärken ausspielen. Hier kann sie sich im Sinne der komparativen Vorteile international profilieren. Bei der Umsetzung der Massnahmen sollte sie aber im Sinne der Kohärenz je nach Themengebiet nur eine koordinierende Funktion einnehmen.

Der DAC-Bericht hält denn auch fest, dass zu den Stärken der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit die Orientierung an den Ländern mit geringem Einkommen zählt. Ebenfalls wird erwähnt, dass die Schweiz den Erklärungen von Paris und Rom Nachachtung verschafft, indem sie sich um eine bessere Koordination mit anderen Geberländern und – mit der Schaffung einer Austauschplattform zwischen DEZA und SECO – sich ebenfalls um eine verbesserte interne Kohärenz und Koordination bemühe. Des Weiteren zähle die humanitäre Hilfe der Schweiz zu den Stärken der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Sie werde als konkretes Engagement wahrgenommen und besitze innerhalb der Schweizer Aussenpolitik eine zentrale Bedeutung.

Der Bundesrat hat sich 2006 mit dem Verhältnis zwischen den entwicklungspolitischen Verpflichtungen, welche die Schweiz in internationalen Verträgen eingeht, und den Interessen, die sie zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit und Wohlfahrt vertritt⁴⁶⁶,

⁴⁶⁶ Vgl. BV: Aussenpolitische Ziele, Art. 54.

auseinandergesetzt. Er kommt zu dem Schluss, dass die Entwicklungspolitik sich an den ideellen und materiellen Interessen der Schweiz orientieren muss, sofern sie im Rahmen der in der Verfassung verankerten Ziele erfolgreich sein und die gesellschaftliche Solidarität umsetzen will.⁴⁶⁷ Dieser Bericht zielt auf die von der Spitze des EDA formulierte Strategie der Anbindung der Entwicklungszusammenarbeit an die Aussenpolitik ab.

Inhaltlich orientiert sich die Schweizer Entwicklungspolitik in ihren Tätigkeiten an den folgenden Schwerpunkten: angemessener Beitrag an die MDGs, Gewährleistung der Menschlichen Sicherheit und Bewältigung systemischer Risiken sowie Mitgestaltung einer Globalisierung, die Entwicklung fördert. Die Entwicklungspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz verfolgen das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Die Anstrengungen der Schweiz sollen zu Wohlstandssteigerung, nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen, Sicherheit und Demokratie in den Partnerländern sowie zur Bewältigung globaler Probleme beitragen. Die Schweiz ist darum bemüht, die Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft so auszugestalten, dass Entwicklungsländer am Welthandel und an einem funktionierenden Finanzsystem teilnehmen können. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ist jedoch auch darum bemüht, dass die Partnerländer die von ihnen übernommenen Verpflichtungen erfüllen und ihrerseits den Kampf gegen die Armut unterstützen.⁴⁶⁸

Der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wird allgemein eine hohe Qualität attestiert. Es besteht jedoch noch viel Raum für Verbesserungen und die Nutzung von Synergien. Der Bericht weist die Kritik zurück, wonach die Aktivitäten der DEZA nicht den Vorgaben des Bundes entsprächen. Die Kooperationsstrategien, die Projekte vor Ort, die Strategie 2010 der DEZA und die Botschaft des Bundesrates sind grundsätzlich kohärent. Das Problem liegt nach Auffassung der GPK eher in der strategischen Führung und in der mangelhaften thematischen und geografischen Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit. Die Vielfalt an Themen und die grosse geografische Streuung der Aktivitäten lassen einerseits einen sehr grossen Handlungsspielraum offen, andererseits erschweren sie auch die Führung und die Erreichung von Kohärenz. Insgesamt fehlt es sowohl in den Botschaften des Bundesrates über die Rahmenkredite als auch in der Strategie 2010 an ergebnisbezogenen Zielsetzungen oder konkreten Indikatoren, die als Richtwerte für die strategische Ausrichtung dienen könnten.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Siehe: Bundesrat 2007: 5547.

⁴⁶⁸ Siehe: Bundesrat 2007: 5547.

⁴⁶⁹ GPK 2006: 33.

Die Kommission hält fest, dass das Feld der internationalen Zusammenarbeit ein sehr komplexes Aufgabengebiet darstellt. Die Erreichung einer völligen Kohärenz ist deshalb nicht zu erreichen. Das Prinzip der Führung stellt hohe Ansprüche an die Organisation und deren Einheiten. Wird doch grundsätzlich nach einem bedürfnisorientierten Ansatz gearbeitet, der die Lenkung der Aktivitäten nicht vereinfacht. An diesem Ansatz soll auch weiterhin festgehalten werden. Die DEZA kann mit ihren gegebenen Ressourcen jedoch nicht alle Bedürfnisse befriedigen. Im Sinne einer grösseren Transparenz, Effizienz und Kohärenz der Aktivitäten sind deshalb präzisere strategische Vorgaben notwendig. Hierunter fallen vor allem die Definitionen der thematischen und geografischen Einsatzgebiete der DEZA. Diese Massnahmen verringern die Opportunitätskosten und setzen mehr Mittel für die konkrete Hilfe vor Ort frei. Es scheint, als ob die bereits 1975 gemachte Feststellung⁴⁷⁰, dass eine Aussen- und Entwicklungspolitik, die sich an den armen und ärmsten Ländern der Welt orientiert und gleichzeitig im eigenen Interesse erfolgt, noch immer einen Widerspruch darstellt, der nicht vollständig aufgelöst ist. Zwar ist die Anerkennung, dass genau in diesem Bereich das Problem der Kohärenz liegt, ein wichtiger Schritt, den die Schweiz vollzogen hat. Das Thema der Kohärenz offen zu diskutieren und eine verwaltungsübergreifende Politik zu entwickeln und zu implementieren, um Kohärenz über die verschiedenen Politikbereiche hinweg zu gewährleisten, ist bis heute jedoch nicht vollzogen.

Realpolitisch fällt die Bilanz in Bezug auf die Kohärenz jedoch in bestem Sinne gemischt aus. Entwicklung wird ein Prozess bleiben, der von innen heraus gestaltet werden muss; er kann von aussen höchstens positiv oder negativ beeinflusst werden. Die Politik der westlichen Staaten gegenüber Entwicklungsländern bestimmt im Wesentlichen die Fortschritte in der Entwicklung der Länder des Südens. Die Entwicklungszusammenarbeit kann die globalen Probleme nicht lösen. Es ist daher von überhöhten Erwartungen an diesen Politikbereich abzusehen. Die Entwicklungsakteure haben beispielsweise nur einen beschränkten Einfluss auf die Politik, den Staat oder die Institutionen der Empfängerländer. Die gewünschten Veränderungsprozesse können jedoch nur innerhalb dieses Systems in Gang gebracht und gesteuert werden. Entwicklungsprozesse setzen aus diesem Grund Bewusstseinsbildung voraus. Dieser wiederum benötigt Zeit.

Auf der Makroebene benachteiligt die Weltwirtschaftsordnung, wie wir sie heute vorfinden, die Länder des Südens. Die Finanzmärkte gefährden die Stabilität der Entwicklungsländer. Eine angepasste Politik der westlichen Industrieländer ist der Schlüssel zur Verringerung der Nord-Süd-Differenz. Die Anpassungen betreffen die Aussen- und

⁴⁷⁰ Commission des organisations suisses de coopération au Développement, 1975: 14.

Aussenwirtschaftspolitik der Industriestaaten und auch der Schweiz. Ebenfalls müssen die multilateralen Institutionen den aktuellen Problemstellungen angepasst werden. Die Schweiz als internationaler Finanzplatz steht hier besonders in der Pflicht. Das heutige Finanzsystem begünstigt den Abfluss von illegalen Geldern aus Entwicklungsländern. Hier muss weiter an Massnahmen gearbeitet werden, die dies verhindern.

Eine grössere Kohärenz in der Politik streben heute zahlreiche Staaten an. Obwohl anhand der Kohärenzdiskussion vor allem seit Anfangs der neunziger Jahre substantielle Fortschritte in der Politik der westlichen Staaten erreicht wurden, geht dieser Ansatz gewissen Beobachtern zu wenig weit. Sie argumentieren, dass die Kohärenz nur partiell Lösungen anbietet und das System nicht grundsätzlich reformieren kann. Und führen weiter aus, dass gerade mit Hilfe der Kohärenz keine umfassende Nord-Süd-Politik umgesetzt werden kann. Es wird gefordert, sämtliche Politiken der relevanten Akteure so umzugestalten, dass diese der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der armen und ärmsten Länder zugutekommen.

In der Realität ist diese Forderung jedoch kaum umzusetzen. Die Aussenwirtschaftspolitik der europäischen Staaten wird weiterhin vornehmlich an den wirtschaftlichen Interessen ausgerichtet sein. Es scheint andererseits wenig wahrscheinlich, dass die Schweiz oder die EU von sich aus eine absolut kohärente und entwicklungsfreundliche Politik umsetzen werden. Diese Veränderungen können nur durch Druck von innen und aussen erreicht werden. Aufgrund der Schwierigkeit, die globalen Regulierungsregime nachhaltig zu verändern, wird Kohärenz mittelfristig nur den Ort bezeichnen, an dem die Interessengegensätze der aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Politiken der Industrieländer verhandelt und gegebenenfalls reduziert werden.

6 Literaturverzeichnis

- Aepli, Roland, Marc Altenburg, Spyridon Arvanitis, Erdal Atukeren, Thomas Bolli, Martin Gassebner et al. (2008): Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft. Zürich: ETH, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, KOF.
- Albert, Ulrich (1992): Internationale Politik: Einführung in das System internationaler Herrschaft. München: Oldenburg.
- Allen, Pierre, Pascal Sciarini, Cédric Dupont und David Sylvan (2000): Cohérence d'élaboration et cohérence d'action: la politique suisse i'intégration européenne en perspective comparative. NFP 42 Synthesis 21. Berne, Février 2000.
- Andrich, William E. (1996): Die Wirtschaftsfreiheit im schweizerischen Aussenwirtschaftsrecht. St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.
- Bächler, Günther (1991): Arbeitsausschuss. Gute Dienste und Internationale Friedenssicherung. Bern: Schweizerische Friedensstiftung.
- Bächler, Günther (Hrsg.) (1994): Beitreten oder Trittbrettfahren? – Die Zukunft der Neutralität in Europa. Glarus/Chur: Rüegger.
- Bairoch, Paul und Körner Martin (1990): La Suisse dans l'économie. Genève: Droz.
- Behnke, Joachim, Nina Baur und Nathalie Behnke (2005): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn: F. Schöningh.
- Bernauer, Thomas und Dieter Ruloff (Hrsg.) (2000): Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Chur/Zürich: Rüegger.
- Bernegger, Michael (1990): „Die Schweiz und die Weltwirtschaft: Etappen der Integration im 19. und 20. Jahrhundert“, in: Paul Bairoch und Martin Körner (Hrsg.). Die Schweiz in der Weltwirtschaft. Zürich: Chronos, 429-464.
- Bisky, Lothar, Konstanze Kriese und Jürgen Scheele (Hrsg.) (2009): Medien - Macht - Demokratie: neue Perspektiven. Berlin: Dietz.
- Blankart, Franz (1992): „Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik“, in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern: Haupt, 793.
- Bluntschli, Franz (1980): Zu den Beziehungen zwischen schweizerischer Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik: Versuch einer Klärung und Orientierung im bestehenden Weltwirtschaftssystem. Adliswil: Institut für Sozialethik des SEK.
- Bodemer, Klaus, Bernhard Thibaut und Harald Barrios (1996): „Entwicklungspolitik“, in: Dieter Nohlen (Hrsg.). Kleines Lexikon der Politik. München: Beck, 101-110.
- Borrmann, Axel, Harald Grossmann und Katharina Michaelowa (2003): „Entwicklungspolitik im Zeitalter der Globalisierung – eine positive Analyse“, in: Uwe Mummert und Friedrich Sell (Hrsg.). Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik. Band 1. Münster: Lit Verlag.
- Bosshard, Andreas, Felix Schläpfer und Markus Jenny (Hrsg.) (2010): Weissbuch Landwirtschaft Schweiz: Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik. Bern: Haupt.
- Büeler, Stefan (2000): Die SPS und ihre Entwicklungspolitik von 1960-1992. Zürich.
- Bundesrat (1988): Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988. BBI 1988 III: 249-462.
- Bundesrat (1993). Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993. Bern: EDMZ (Sonderdruck).

- Bundesrat (1994): Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren („Leitbild Nord-Süd“) vom 7. März 1994.
- Bundesrat (2000): Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000 („Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte“) (Sonderdruck).
- Bundesrat (2000a): Aussenpolitischer Bericht 2000 („Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt“) vom 15. November 2000 (Sonderdruck).
- Bundesrat (2003): Aussenpolitischer Bericht, 28. März 2003. Online unter: http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/_doc/Bericht_Aussenpolitik_2000_000.pdf. Stand: 9.11.2007.
- Bundesrat (2003a): Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, 28. Mai 2003.
- Bundesrat (2003b): Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz (2003-2007). Online unter: www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/documents/Bericht_Menschenrechtspolitik_2007.pdf. Stand: 18.9.2007.
- Bundesrat (2003c): Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 14. Oktober 2003.
- Bundesrat (2004): Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen. Online unter: http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/_doc/Aussenwirtschaftsbericht_2004_000.pdf. Stand: 19.10.2007.
- Bundesrat (2005): Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2005, 15. Februar 2006. Online unter: <https://www.news-service.admin.ch>. Stand: 13.11.2007.
- Bundesrat (2005a): Schweizerischer Bundesrat. Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005. Mai 2005.
- Bundesrat (2006): Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz (2003-2007) vom 31. Mai 2006. CIDA, Canada making a difference in the world. A policy statement on strengtening aid effectiveness, September 2002: 17. Online unter: www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6071.pdf
- Bundesrat (2006a): Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht vom 8. Dezember 2006 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Stellungnahme des Bundesrates, 28. März 2007. Online unter: http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/documents/Bericht_Deza_Stellungnahme_2006.pdf. Stand: 15.11.2007.
- Bundesrat (2006b): Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS, 15. Dezember 2006. Online unter: http://www.sdc.admin.ch/de/Home/Laender/Gemeinschaft_Unabhaengiger_Staaten_GUS?view=extended. Stand: 28.5.2009.
- Bundesrat (2007): Aussenpolitischer Bericht 2007, 15. Juni 2007. Online unter: www.admin.ch/ch/d/ff/2007/5531.pdf
- Bundesrat (2007a): Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht vom 8. Dezember 2006 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. März 2007. Online unter: www.admin.ch/ch/d/ff/2007/2977.pdf. Stand: 9.6.2008.
- Bundesrat (2008): Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 14. März 2008. Online

unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20080030. Stand: 17.1.2011.

- Bundesrat (2009): Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2009, Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen und Bericht über zolltarifarische Massnahmen 2009 vom 13. Januar 2010.
- Bundesrat (2009a): Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS, 31. März 2004. Online unter: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/1953.pdf>. Stand: 4.3.2009.
- Bundesrat (2009b): Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, 15. Juni 2007. Online unter: <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=13126>. Stand: 3.2.2009.
- Bundesrat (2010): Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10.12.2010. Online unter: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=36783>. Stand: 25.2.2011.
- Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. Online unter: www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf. Stand: 7.4.2007.
- Canada, Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a millennium Agenda in the Public Interest. Juni 1999, 11. In: Ann Weston und Daniel Pierre-Antoine (2003): Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Countries. Ottawa: North-South-Institute, 211-257.
- Calmy Rey, Micheline (2006): Romero Haus Luzern. 20 Jahre Einsatz für Frieden, Gerechtigkeit, Mitmenschlichkeit, Solidarität und für humanitäres Engagement. Festrede. Luzern: 12. Mai 2006. Online unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dfa/head/speech.html>. Stand: 3.11.2007.
- CIDA (2002), Canada making a difference in the world. A Policy statement on strengtening aid effectiveness, September 2002, 17. Online unter: www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/.../pdf/.../SAE-ENG.pdf. Stand: 2.2.2009.
- Collier, Paul (2007): The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it. New York: Oxford University Press.
- Commission des organisations suisses de coopération au développement 1975, in: Jaques Forster (1999): „Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland“, in: Jacques Forster und Olav Stokke (Hrsg.). Policy Coherence in Development Co-operation. London: Frank Cass, 295-322.
- CSS (2006): Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Zürich, November 2006. Online unter: www.css.ethz.ch/publications/ZAPS_Webversion.pdf. Stand: 28.2.2010.
- CSS (2009): Analysen zur Sicherheitspolitik (2009). Sicherheitspolitischer Bericht: Kernpunkte und Debatten. Nr. 50, März 2009.
- Czempiel, E.-O. (1981): Internationale Politik. Ein Konfliktmodell. Paderborn.
- Dardel de, Jean Jacques (1981): „La coopération au développement“, in: Catherine Schümperli (2007): Die Schweiz und die Bretton Woods Institutionen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik 2007. Fakten und Statistiken. Genf: IUED.
- Deutsch, Karl W. und Gerhard Schmidtchen (1977). Aussenpolitik und Öffentlichkeit in der direkten Demokratie. Bern: Haupt.
- Devald, Michael und Rolf Weder (Hrsg.) (1995): Effiziente Entwicklungszusammenarbeit durch Spezialisierung: Die Schweiz auf dem Prüfstand. WWZ-Beiträge, Band 22. Chur: Rüegger.

- Diethelm, Elisabeth und Erika Schläppi (1999): „Die Rechtsgrundlagen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit“, in: Thomas Cottier und Remo Arpagaus (Hrsg.). Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 138-171.
- Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute (1991): Seminar an der Universität Bern. Volkswirtschaftliches Institut; Leitung: E. Baltensperger; mit Beiträgen von Otto Stich, Richard Gerster, Hans Ith, Jean-Daniel Gerber, Thomas Straubhaar, Jörg A. Reding [et al.] (Hrsg.) Eidgenössisches Personalamt. Bern.
- Die Schweiz und die Weltbank. Leitlinie. Hrsg. Staatssekretariat für Wirtschaft seco; DEZA Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, August 2004. Online unter: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Aktivitaeten/Multilaterale_Zusammenarbeit/Internationale_Institutionen/Weltbank. Stand: 16.6.2008.
- Dreher, Axel, Florian Mölders und Peter Nunnenkamp (2007): „Are NGOs the Better Donors? A Case Study of Aid Allocation for Sweden“, in: KOF Working Papers. No. 180, November 2007, 99-125.
- Dupont, Cédric, Sciarini, Pascal, Knubel, Denis et Steve Donzé (2003) “La Suisse dans les institutions de Bretton Woods: Evaluation du statut de membre (acteurs, compétences, influence). Rapport d'expertise à l'intention de l'Organe parlementaire du contrôle de l'administration.” Genève/Lausanne: HEI/IDHEAP, Mai. Online unter: <http://www.parlament.ch/f/ko-au-pvk-brettonwoods-annexe-f.pdf>. Stand: 19.9.2008.
- Easterly, William (2008): Reinventing Foreign Aid. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Easterly, William (2006): The white man's burden. London: Penguin Books Ltd.
- Eidgenössische Finanzverwaltung: Aufgaben und Tätigkeiten des IWF. Online unter: <http://www.efv.admin.ch/d/themen/iwf/aufgaben.php>. Stand: 5.3.2008.
- Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Online unter: www.aidharmonization.org/download/254876/Paris-Declaration-German.pdf
- Eurostep: Development Co-operation in the EU after the reform of the Council, 8. Juli 2002, in: Ann Weston und Daniel Pierre-Antoine (2003): Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Countries. Ottawa: North-South-Institute, 24.
- Evaluation 2003/4. 12 Jahre Ostzusammenarbeit. Band 2. Bilanz der öffentlichen schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS 1990-2002. Bern, August 2002.
- Fischer, Alex (2005): Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse: Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung. Zürich: Rüegger.
- Forster, Jaques (1999): „Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland“, in: Jacques Forster und Olav Stokke (Hrsg.). Policy Coherence in Development Co-operation. London: Frank Cass, 295-322.
- Forster, Jaques und Olav Stokke (Hrsg.) (1999): Policy Coherence in Development Co-operation. London: Frank Cass.
- Frei, Daniel (1966): Sendungsgedanken in der schweizerischen Aussenpolitik. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 6: 98-113.
- Frei, Daniel (1969): Dimensionen neutraler Politik. Ein Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen. Genève: Institut universitaire de hautes études internationales.
- Frei, Daniel (1983): „Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen“,

in: Alois Riklin (Hrsg.). Handbuch politisches System der Schweiz, Band 1. Bern: Haupt, 465-537.

- Freiburghaus, Dieter (2009): Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Fukasaku, K. und A. Hirata (1995): „The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence“, in: K. Fukasaku et al. (Hrsg.). The OECD and ASEAN Economies. The Challenge of Policy Coherence, Development Centre Documents. Paris: OECD. In: Forster, Jaques (1999): „Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland“, in: Jacques Forster und Olav Stokke (Hrsg.). Policy Coherence in Development Co-operation. London: Frank Cass, 295-322.
- Gabriel, Martin J. (2000): Verpasste Chancen: Inkohärente Schweizer Politik im Kosovo-Krieg. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Gabriel, Martin J. (Hrsg.) (2000a): Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Gabriel, Martin J. und Rybach Manuel (1998): „Die Schweiz in der Welt“, in: Beiträge Nr. 18, Mai 1998. Zürich: ETH, Zentrum für internationale Studien.
- Gabriel, Martin J. (1999): „Verpasste Chancen: Inkohärente Schweizer Politik im Kosovokrieg“, in: Beiträge Nr. 25, November 1999. Zürich: ETH, Zentrum für Internationale Studien.
- Gabriel, Martin J. und Jon A. Fanzun (2003): „Swiss Foreign Policy: An Overview“, in: Beiträge Nr. 43, Februar 2003. Zürich: ETH, Zentrum für internationale Studien.
- George, Alexander L. und Andrew Bennett (2004): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gerster, Richard (1995): Nord-Süd Politik: Abschreiben oder Investieren? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Zürich: Orell Füssli.
- Gerster, Richard (2002): „Verlorene Visionen“, in: NZZ am Sonntag, 12. Mai 2002.
- Gerster, Richard: Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz. (Publikation ohne Jahresangabe). Online unter: http://www.gersterconsulting.ch/docs/EINS_EZA_Schweiz.pdf. Stand: 16.11.2009.
- Gerster, Richard (2004): „Zehn Leitgedanken zur Entwicklungspolitik“, in: Jürg Bürgi und Al Imfeld. Mehr geben, weniger nehmen. Geschichte der Schweizer Entwicklungspolitik und der Novartis-Stiftung für Nachhaltige Entwicklung. Zürich: Orell Füssli, 310-315.
- Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung (1999), in: Nationales Forschungsprogramm „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“. NFP 42 Synthesis 17.
- Goetschel, Laurent (2000): „Power and Identity: Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP of the EU)“, in: Nationales Forschungsprogramm „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“. NFP 42 Synthesis 33.
- Goetschel, Laurant, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz (2002): Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Goetschel, Laurent (2007): Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik? Online unter: http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/Handicap_oder_Branding.pdf. Stand: 15.10.2007.
- GPK (2003): Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 14. Oktober 2003. Online unter:

<http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00567/index.html?lang=de>.
Stand: 23.2.2009.

- GPK (2006): Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht vom 8. Dezember 2006 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Stellungnahme des Bundesrates, 28. März 2007. Online unter: http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/documents/Bericht_Deza_Stellungnahme_2006.pdf. Stand: 15.11.2007.
- Hänni, Peter (2000): „Kantone und Aussenpolitik: die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext“, in: Nationales Forschungsprogramm „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“. NFP 42 Synthesis 36.
- Hänggi, Heiner und Philippe Régnier (2000): The Small State and the Triad: the Case of Switzerland's Foreign Policy Towards East Asia. NFP 42 Synthesis 23. Genf, September 1999.
- Hauser, Heinz und Martin von Jungenfeld (2005): „Die Schweiz und die Bretton-Woods-Institutionen (IMF und Weltbank)“, in: Richard Senti und Andreas R. Ziegler (Hrsg.). Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich: Schulthess Juristische Medien, 75-106.
- Hill, Christopher (2003): The Changing Politics of Foreign Policy. New York: Palgrave.
- Hill, Christopher und William Wallace (1996): „Introduction: Actors and Actions“, in: Christopher Hill (Hrsg.). The Actors in Europe's Foreign Policy. London: Routledge, 1-16. In: Laurant Goetschel, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz (2002): Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Hodler, Roland und Stephan Ryser (2007): „Menschenrechtsverletzungen werden in der Entwicklungshilfe «belohnt». Ein quantitativer Blick auf die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit von 1980 bis 2004“, in: NZZ, 21.02.2007. Online unter: www.ssn.ethz.ch/info_dienst/medien/nzz/documents/2007/02/20070221_Menschenrechtsverletzungen.pdf. Stand: 30.5.2008.
- Hofstetter, Josef (1990): Die Bedeutung rechtlicher Normen in der Aussenpolitik: Eine Darstellung anhand der schweizerischen Nord-Süd-Politik. Basel: Helbing & Lichtenhan.
- Holsti, Kal J. (1970): „National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy“, International Studies Quarterly 14 (3), 233-309. In: Laurant Goetschel, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz (2002): Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Horber, Rudolf (1995): „Die Liberalisierung des Agrarhandels: Beweggründe, Auswirkungen und Massnahmen“, in: Thomas Cottier (Hrsg.). GATT-Uruguay Round. Bern: Stämpfli, 51-66. In: Laurant Goetschel, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz (2002): Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 183.
- Hudson, Valerie M. (2005): „Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations“, Foreign Policy Analysis 1 (1), 1-30.
- Hydén, Göran (1999): „The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Cooperation“, in: Jacques Forster und Olav Stokke (Hrsg.). Policy Coherence in Development Co-operation. London: Frank Cass, 58-77.
- Imhof, Kurt, Patrik Ettinger, Stephan Meier von Bock, Petra Frey, Martin Kraft und Guido Schätti (2000): Die Schweiz in der Welt – die Welt in der Schweiz: eine

vergleichende Studie zu Bedrohungsaufbau und Bedrohungsverlust als Koordinaten schweizerischen Aussenpolitik (1944-1998). Bern: Programmleitung, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.

- Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 1995. Genève: IUED.
- Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2006. Online unter: http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/_doc/Deza_Jahresbericht_2002_000.pdf
- Kaeser, Daniel (2004): La longue marche vers Bretton Woods. Genève: Georg.
- Kappel, Rolf und Oliver Landmann (1997): Die Schweiz im globalen Wandel. Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 28. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kaul, Inge, Isabelle Grundberg und Marc A. Stern (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Kälin, Walter (1991): Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr im Spannungsfeld von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit, in: Walter L. Bernecker und Thomas Fischer (Hrsg.). Unheimliche Geschäfte – Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert. Zürich: Chronos, 73-91.
- Kellerhals, Andreas, Thomas Gees und Daniela Meier Mohseni (2000): „Analytische Datenbank zur schweizerischen Aussenpolitik 1914–1978“, in: Nationales Forschungsprogramm „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“. NFP 42 Synthesis 55. Bern.
- Keohane, Robert O. (1990): „Multilateralism. An Agenda for Research“, International Journal 45 (Autumn 1990): 731.
- Kloke-Lesch, Adolf (2000): Die Funktion von Entwicklungspolitik im Rahmen von Global Governance. Vortrag bei der Society for International Development (SID) in Bonn am 24. Mai 2000. Online unter: www.fize.de/pdf/f.ize_kloke-lesch1.pdf. Stand: 27.6.2009.
- Klöti, Ulrich, Christian Hirschi, Uwe Serdült und Thomas Widmer (2005): Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz. Zürich/Chur: Rüegger.
- Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (2006): Handbuch der Schweizer Politik. 4. überarb. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Klöti, Ulrich, Uwe Serdült und Thomas Widmer (2000): Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren. Synthesebericht. Online unter: www.snf.ch/NFP/nfp42/synthesis.htm. Stand: 19.11.2007.
- Kriesi, Hanspeter und Alexander H. Trechsel (2008): The politics of Switzerland: Continuity and change in a consensus democracy. Cambridge: Cambridge University Press 2008.
- Kunz, Matthias und Pietro Morandi (2000): Zur Resonanz und Dynamik eines Geschichtsbildes anhand einer Analyse politischer Leitmedien zwischen 1970 und 1996. Bern.
- Lancaster, Carol (2006): Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago: The University of Chicago Press. Online unter: http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/documents/Bericht_Deza_Stellungnahme_2006.pdf. Stand: 15.11.2007.
- Landolf, Dani und Michael Fankhauser (1996): Gekaufte Entwicklungshilfe: die (Un-)Abhängigkeit der Nichtregierungsorganisationen von Geld und Einfluss staatlicher Entwicklungspolitik. Köniz: Edition Soziothek.

- Linder, Wolf (1999): Schweizer Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Haupt.
- Wolf Linder (1999a): „Politische Kultur“, in: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (2006): Handbuch der Schweizer Politik. 4. überarb. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 13-33.
- Lutz, Christian und Lutz E. Schlange (1998): Szenarien der Schweizer Europapolitik. NFP 42 Synthesis 3. Bern: Programmleitung NFP 42.
- Marrakesh Agreement, Article III. 5. April 1994, in: Ann Weston und Daniel Pierre-Antoine (2003): Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Countries. Ottawa: North-South Institute, 2.
- Masala, Carlo (2005): Kenneth N. Waltz. Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzungen mit seinen Kritikern. Baden Baden: Nomos.
- Mason, Simon A. (2006): Lehren aus den Schweizer Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan, in: Bulletin 2006 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik. Online unter: <http://www.isn.ethz.ch/pubs>. Stand: 23.10.2007.
- Maurer, P. (1995): „Réflexions sur la cohérence. Annuaire Suisse-Tiers Monde. Genève: IUED. In : Forster, Jaques (1999): „Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland,“ in: Jacques Forster und Olav Stokke (Hrsg.). Policy Coherence in Development Co-operation. London: Frank Cass, 295-322.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (1995): „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“, in: Dies. (Hrsg.). Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York: Campus, 39-72. In: Adrian Vatter, Christian Rüefli, Daniel Schwarz und Michael Rheinegger (2005). Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Zürich/Chur: Rüegger, 31-43.
- Messerli, Bruno (1987): Entwicklungspolitik in weltweiter und langfristiger ökologischer Sicht: Bericht zuhanden der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe (DEH). 2. Aufl. Bern: Arbeitsgemeinschaft Geographica, Bernensia.
- Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2010. Online unter: http://www.sdc.admin.ch/de/Home/Aktivitaeten/Entwicklungspolitik/Die_Millenniumsentwicklungsziele/Interview_zum_Zwischenbericht. Stand 21.11.2010.
- Mittendorf, Marcus (2003): „Ist globale Umweltpolitik zugleich auch ein Modell für eine multilaterale Entwicklungspolitik?“, in: Uwe Mummert und Friedrich Sell (Hrsg.). Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik, Band 1. Münster: Lit Verlag, 223.
- Moyo, Dambisa (2002): Monterrey Consensus, March 1 2002. Online unter: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>. Stand: 10.6.2009.
- Moyo, Dambisa (2009): Dead Aid. Why aid is not working and how there is a better way for africa. New York: Farras, Straus and Giroux.
- Möckli, Daniel (2010): Umstrittene Schweizer Sicherheitspolitik: Dokumentation der Hearings zum Bericht 2010. Hrsg. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik. Nr. 81. Zürich.
- Mummert, Uwe und Friedrich Sell (Hrsg.) (2003): Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik, Band 1. Münster: Lit Verlag.
- Niggli, Peter (2008): Der Streit um die Entwicklungshilfe. Mehr tun – aber das Richtige! Hrsg. Alliance Sud. Zürich: Rotpunktverlag.

- Nunnenkamp, Peter und Rainer Thiele (2009). Sind Nichtregierungsorganisationen die besseren Entwicklungshelfer?. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10 (3), 266-289.
- Nuscheler, Franz (2008): Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report (93/2008)).
- OECD/DAC (1991): DAC Principles for Evaluation of Development Assistance. Online unter: siteresources.worldbank.org/.../Resources/DACPrinciples1991.pdf. Stand: 3.6.2009.
- OECD/DAC (1996): Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. Paris: OECD, 2. Online unter: www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf. Stand: 18.6.2009.
- OECD/DAC (1999): DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices (1999), S. xv. In: Anne Weston und Daniel Pierre-Antoine (2003): Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Countries. Ottawa: North-South Institute, 13.
- OECD/DAC (2001): The DAC Guidelines. Poverty Reduction. Paris 2001, 91. Online unter: www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf. Stand 12.6.2009.
- OECD/DAC (1997): Development Cooperation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee (1997). Paris: OECD, 14. In: Anne Weston und Daniel Pierre-Antoine (2003): Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Countries. Ottawa: North-South Institute, 19.
- OECD/DAC (2007): Peer Review Switzerland. Development Assistance Committee. Online unter: <http://www.secocooperation.admin.ch/themen/entwicklung/00496/00507/index.html?lang=de>. Stand: 12.11.2007.
- OECD/DAC (2009): SWITZERLAND. Development Assistance Committee (DAC) PEER REVIEW. Online unter: http://www.oecd.org/document/7/0,3746,de_34968570_34968855_44015687_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html. Stand. 29.9.2010.
- Palmer Glenn, Scott B. Wohlander und Clifton T. Morgan (2002): „Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability“, Journal of Peace Research, Vol. 39 (1), 5-26.
- Prävention: ein Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik? (1999), in: Nationales Forschungsprogramm „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“. NFP 42 Working Paper No. 13.
- Prittitz, Volker V. (2007): Vergleichende Politikanalyse. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Pult, Guido (2001): „Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf die schweizerische Wirtschaft“, in: IUED (Hrsg.). Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 2001. In: Laurent Goetschel, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz (2002). Schweizerische Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grundlagen. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 181-192.
- PVK (2003): Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Zwischenbilanz Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Juni 2003: Online unter: www.admin.ch/ch/d/ff/2004/917.pdf. Stand: 19.2.2009.
- Reddy, Sanjay G. und Camelia Minoiu (2006): Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation. New York: Columbia University, 29. In: Niggli, Peter (2008): Der Streit um die Entwicklungshilfe. Mehr tun – aber das Richtige! Hrsg. Alliance Sud. Zürich: Rotpunktverlag, 73-98.

- Rhinow, René (2000): „Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung“, in: Laurant Goetschel, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz (2002). Schweizerische Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grundlagen. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 33-54.
- Riddell, Roger C. (2007): Does foreign aid really work? New York: Oxford University Press Inc.
- Ruloff, Dieter, Thomas Bernauer, Stefano Bruno Peter Moser und Aviva Schnur (1999): Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung. Abschlussbericht zum Projekt NF 4042-4322. Zentrum für internationale Studien der ETHZ und der Universität Zürich. Bern, Dezember 1999.
- Sager, Fritz (2002): Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Vatter, Adrian, Christian Rüefli, Daniel Schwarz und Michael Rheinegger (2005). Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Zürich/Chur: Rüegger.
- Scharpf, Fritz (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schläppi, Erika und Walter Kälin (2001): Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik. Konflikte und Konvergenzen. Chur/Zürich: Rüegger.
- Schmidt, Manfred G. (1995). Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner.
- Schmidtchen, Susanne (2000): Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen: Annäherung – Integration – Behauptung. NFP 42 Synthesis 45. Bern: Programmleitung NFP 42.
- Schörnig, Niklas (2003): „Neorealismus“, in: Siegfried Schieder und Manuela Spindler (Hrsg.). Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Leske + Budrich, 142-165.
- Schubert, Klaus (2002): „Koordinatio“, in: Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.). Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1. München: Beck, 49.
- Schümperli, Catherine (2007): Die Schweiz und die Bretton Woods Institutionen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik 2007. Fakten und Statistiken. Genf: IUED.
- Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Eigeninteressen. Mischkredite – Zahlungsbilanzhilfen – Exportrisikogarantie. Hrsg. Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax. Band 19. Freiburg: Paulusdruckerei.
- Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik: eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite (1999), in: Nationales Forschungsprogramm „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“. NFP 42 Synthesis 13.
- Schweizerischer Bundesrat. Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005. Online unter: <http://www.deza.ch/de/Home/Themen/Millenniumserklaerung>. Stand: 15.11.2007.
- Schieder, Siegfried und Manuela Spindler (Hrsg.) (2003): Theorien der internationalen Beziehungen. Opladen: Leske + Budrich.
- Senti, Richard und Andreas R. Ziegler (Hrsg.) (2005): Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen. Zürich: Schulthess.
- Sundelius, Bengt (1980): „Interdependence and Foreign Policy“, Cooperation and Conflict 15, 187-208. In: Laurent Goetschel, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz (2002). Schweizerische Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grundlagen. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Spillmann, Kurt R. (1994): Die Verwundbarkeit der Staaten: Chancen und Risiken komplexer Interdependenz: eine Pilotstudie über die Auswirkung von internationalen Spannungsherden auf das politische Länderrisiko. Zürich.
- Spillmann, Kurt R., Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Marcel Gerber (2001): Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945. Zwischen Autonomie und Kooperation. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Stiglitz, Joseph E. (2002): Die Schatten der Globalisierung. Berlin: Siedler Verlag.
- Stiglitz, Joseph E. (2006): Die Chancen der Globalisierung. München: Siedler Verlag.
- The Journal of Development Studies. Vol. 37 (4), April 2001. London: Frank Cass & Co. Ltd.
- Trachsler, Daniel (2004): Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven. Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik.
- United Nations (2002): Monterrey Consensus on Financing for Development. Monterrey, Mexico. Online unter: www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf. Stand: 11.5.2008.
- Van Dyke, Nella und Holly J. McCammon (2010): Strategic alliances: Coalition building and social movements. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Vatter, Adrian, Christian Rüefli, Daniel Schwarz und Michael Rheinegger (2005). Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Zürich/Chur: Rüegger.
- Verwaltungsreform. Antwort des Bundesrates auf das Schreiben der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 13. Juli 2007. Online unter: <http://www.pvb-zh.ch/News/VerwaltReform05.htm>. Stand: 25.6.2008.
- Vögeli, Chantal (2005): „Innen- und aussenpolitische Entscheidungsstrukturen in der Schweiz: Eine vergleichende Netzwerkanalyse“, in: Uwe Serdült (Hrsg.). Anwendungen Sozialer Netzwerkanalyse: Beiträge zur Tagung vom 14. und 15. Oktober 2004 (Zürcher Politik- & Evaluationsstudien Nr. 3). Zürich: Institut für Politikwissenschaft, 147-160.
- Von Beyme, Klaus (2006): Die politischen Theorien der Gegenwart. München: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Von Däniken, Franz, Peter Maurer, Jakob Kellenberger und Francis Cheneval (2002): „Die Friedenspolitik der Schweiz. Akteure – Instrumente – Perspektiven“, in: Swisspeace Jahreskonferenz 2002, Conference Paper 1 /02.
- Von der vollziehenden zur dynamischen handelnden Bundesverwaltung. Managementfragen am Beispiel der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Kolloquium Montreux 1994. Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes. Band 2.
- Von der Schwierigkeit, die Armut in der Welt zu beseitigen, DEZA (2000). Entwicklungspolitische Schriften 3. Bern.
- Waltz, Kenneth N. (1979): „Theorie of International Politics. Wesley, Mass“, in: Carlo Masala (2005): Kenneth N. Waltz. Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzungen mit seinen Kritikern. Baden Baden: Nomos, 41-54.
- Weder, Rolf (1992): Schweiz – Dritte Welt. Impulse für eine künftige Entwicklungspolitik. Zürich/Köln: Orell Füssli.
- Weltinnenpolitik. Entwicklungspolitische Herausforderungen an das 21. Jahrhundert (2003). Positionspapier 10. Luzern: Caritas Verlag.
- Wenger, Andreas (Hrsg.) (2005): Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zurich.
- Wenger, Andreas und Victor Mauer (Hrsg.) (2006): Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zurich.

- Weston, Ann und Daniel Pierre-Antoine (2003): Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Countries. Ottawa: North-South Institute.
- Wildhaber, Luzius (1992): „Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat“ in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern: Haupt, 121-149.
- Wolfram, Kuoni (2004): Die Exportrisikogarantie des Bundes. Zürich: Schulthess.
- Wyss, Stefan und Willi Zimmermann (1997): Kohärenz durch Koopeation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik. Cahier de l'IDHEAP No. 168. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- WTO (1999): WTO holds high level trade symposia on environment and development, Newsletter, No. 38, März 1999, 7. In: Ann Weston und Daniel Pierre-Antoine (2003). Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Countries. Ottawa: North-South Institute, 98-111.

Medienberichte

- „Entwicklungshilfe hat zu starkes Eigenleben entwickelt“, 6.6.2008, in: NZZ am Sonntag. Online unter:
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/die_entwicklungshilfe_hat_ein_zu_star kes_eigenleben_entwickelt_1.753469.html. Stand: 6.6.2008.
- „Entwicklungshilfe an Schweizer Interessen koppeln“, in: Tages-Anzeiger, 26.2.2008. Online unter:
<http://tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/845050.html>. Stand 26.2.2008.
- „Die Schweiz will einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat“, in: NZZ, 12.1.2011. Online unter:
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/schweiz_will_2023_einen_sitz_im_un o-sicherheitsrat_1.9071907.html
- „FDP schwört dem EU-Beitritt ab“, in: NZZ, 18.10.2010. Online unter:
http://www.nzz.ch/nachrichten/hintergrund/dossiers/europa_in_der_schweiz/aktuelle_ berichte/fdp_schwoert_dem_eu-beitritt_ab_1.8039089.html. Stand 15.5.2010.
- „Seilziehen um die Entwicklungshilfe“, in: NZZ, 2.11.2007. Online unter:
www.idt.unisg.ch/org/idt/pmce.nsf/0/55326271AD4A4520C12573A9004BF51_F. Stand 22.3.2010.
- „Nationalrat gegen mehr Entwicklungshilfe“, in: NZZ, 10.6.2008. Online unter:
http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/nationalrat_gegen_mehr_entwicklungs hilfe_1.755188.html. Stand 2.4.2010.
Online unter: http://www.sonntagonline.ch/pages/index.cfm?dom=151&rub=100212524&arub=100212524&orub=100212524&osrub=100212524&Artikel_ID=101771968. Stand: 24.2.2008.
- „Zunahme der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz 2008“, Homepage DEZA, 25.3.2009. Online unter:
http://www.deza.admin.ch/de/Home/Aktuell/News_Detailansicht?itemID=176_929. Stand 11.9.2010.